

SUMARIO/SUMMARY

Miguel Ángel Ballesteros Martín

- PRESENTACIÓN DEL NÚMERO 10 DE LA REVISTA DEL IEEE
- PRESENTATION

Andreea Marica

- MEDIDAS Y CAMBIOS NORMATIVOS EN LA UNIÓN EUROPEA PARA INTENSIFICAR LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO GLOBAL
- MEASURES AND REGULATORY CHANGES WITHIN THE EUROPEAN UNION TO STRENGTHEN THE FIGHT AGAINST GLOBAL TERRORISM

David López Morales

- TERRAE ÚLTIMA THULE: COOPERACIÓN EN LA REGIÓN ÁRTICA
- TERRAE ULTIMA THULE: COOPERATION IN THE ARCTIC REGION

Anass Gouyez Ben Allal

- EL PROGRAMA NUCLEAR DE COREA DEL NORTE: LA SUBSISTENCIA DEL RÉGIMEN Y LOS DESAFÍOS DE SEGURIDAD
- NORTH KOREA'S NUCLEAR PROGRAMME: THE SURVIVAL OF THE REGIME AND THE CHALLENGES OF SECURITY

Pablo Cañete Blanco

- EL YIHADISMO COMO EXPRESIÓN DE LA VIOLENCIA
- JIHADISM AS AN EXPRESSION OF VIOLENCE

María del Carmen Girón Tomás

- ANÁLISIS DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL EN ESPAÑA COMO LEY DE SEGURIDAD INTEGRAL. PROPUESTA DE LA INCLUSIÓN DE LA SEGURIDAD EN LAS VÍAS TERRESTRES COMO ÁMBITO DE ESPECIAL INTERÉS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL.
- AN ANALYSIS OF THE NATIONAL SECURITY LAW IN SPAIN AS A COMPREHENSIVE SECURITY LAW. PROPOSAL TO INCLUDE SECURITY ON LAND ROUTES AS AN AREA OF SPECIAL INTEREST FOR NATIONAL SECURITY AND THE SAFETY OF ROAD MOBILITY AS A LINE OF ACTION IN THE NATIONAL SECURITY STRATEGY

Adolfo García Quintela

- LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MARÍTIMA EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA: DEL «SAFETY» AL «SECURITY»
- THE EVOLUTION OF MARITIME POLICY IN THE EUROPEAN UNION AND IN SPAIN: FROM «SAFETY» TO «SECURITY»



MINISTERIO DE DEFENSA



DULCINEA

Derechos de explotación y permisos para el auto-archivo de revistas científicas españolas

iee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES

<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

ENLACE A LA REVISTA ELECTRÓNICA EN LA WEB DEL IEEE

<http://revista.Ieee.Es/index.Php/ieee/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, 2017

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

Fecha de edición: diciembre 2017

Maquetación: Ministerio de Defensa

NIPO: 083-15-199-9 (edición libro-e)

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

Miguel Ángel Ballesteros Martín

PRESENTACIÓN DEL NÚMERO IO DE LA REVISTA.....	II

Andreea Marica

MEDIDAS Y CAMBIOS NORMATIVOS EN LA UNIÓN EUROPEA PARA INTENSIFICAR LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO GLOBAL.....	13

David López Morales

TERRAE ÚLTIMA THULE: COOPERACIÓN EN LA REGIÓN ÁRTICA	55

Anass Gouyez Ben Allal

EL PROGRAMA NUCLEAR DE COREA DEL NORTE: LA SUBSIS- TENCIA DEL RÉGIMEN Y LOS DESAFÍOS DE SEGURIDAD	91

Pablo Cañete Blanco

EL YIHADISMO COMO EXPRESIÓN DE LA VIOLENCIA	119

María del Carmen Girón Tomás

ANÁLISIS DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL EN ESPAÑA COMO LEY DE SEGURIDAD INTEGRAL. PROPUESTA DE LA IN- CLUSIÓN DE LA SEGURIDAD EN LAS VÍAS TERRESTRES COMO ÁMBITO DE ESPECIAL INTERÉS PARA LA SEGURIDAD NACIO- NAL Y DE LA SEGURIDAD DE LA MOVILIDAD VIAL COMO LÍNEA DE ACCIÓN EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL.....	147

Adolfo García Quintela

LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MARÍTIMA EN LA UNIÓN EU- ROPEA Y EN ESPAÑA: DEL «SAFETY» AL «SECURITY»	177

DIRECTOR DE LA REVISTA DEL IEEE

Miguel Ángel Ballesteros Martín

General de brigada del Ejército de Tierra.

Doctor por la Universidad Pontificia de Salamanca.

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

SECRETARIA DE REDACCIÓN

María José Izquierdo Alberca

Licenciada en Filología Hispánica por la Universidad Complutense de Madrid.

Analista principal del IEEE.

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

Director del Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» y 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.

Rafael Sánchez Ortega

Teniente general del Ejército del Aire.

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

Felipe Sahagún

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

Miembro del consejo editorial del diario *EL MUNDO*.

Eduardo Serra Rexach

Abogado del Estado.

Exministro de Defensa.

Presidente de la Fundación Transforma España.

Pere Vilanova Trías

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

Carlos Westendorp Cabeza

Embajador de carrera.

Secretario general del Club de Madrid.

Exministro de Asuntos exteriores.

Javier Jordán Enamorado

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

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

Rafael Calduch Cervera

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

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

Juan Carlos Pereira Castañeira

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

Presidente de la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales.

Eduardo Ruiz García

Secretario general de Cour Des Comptes Européenne.

Elberto R. Coll

DePaul University School of Law.

EDITORA

María José Izquierdo Alberca

Licenciada en Filología Hispánica por la Universidad Complutense de Madrid.

Analista principal del IEEE.

CONSEJO DE REDACCIÓN

Sonia Alda Mejías

Doctora en Historia. Profesora-investigadora del Instituto Universitario «Gutiérrez Mellado».

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.

Diego Navarro Bonilla

Profesor titular de la Universidad «Carlos III» de Madrid.

Doctor en Documentación por la Universidad «Carlos III» de Madrid.

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.

Juan Escrigas Rodríguez

Capitán de fragata de la Armada.

Doctor en Historia por la Universidad Complutense de Madrid.

EQUIPO DE REDACCIÓN

Pedro Manuel Lázaro Martínez

Subteniente del Ejército de Tierra (EBS-MARMT).

Secretaría Técnica del IEEE.

María José Campillo García

Licenciada en Historia.

Analista del IEEE.

Miguel Ángel Ballesteros Martín

General director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

PRESENTACIÓN DEL NÚMERO IO DE LA REVISTA

La *Revista del IEEE*, fiel a su cita y a su objetivo de ofrecer artículos de calidad académica sobre temas de actualidad, ofrece a los lectores en este número que cierra 2017 seis artículos sobre aspectos destacados de la realidad internacional.

El fenómeno terrorista, en constante cambio, ha obligado a la Unión Europea a adoptar medidas normativas ante esta amenaza. El análisis de estos cambios y respuestas es el tema que desarrolla doña Andreea Marica, doctora en Derecho y profesora de Derecho Internacional en la Universidad «Camilo José Cela», en su artículo «Medidas y cambios normativos en la Unión Europea para intensificar la lucha contra el terrorismo global», donde revisa las denominadas «respuestas duras» y «respuestas blandas» implementadas por esta macroinstitución para garantizar a los ciudadanos un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Para esta autora, resulta imprescindible, tanto la actualización y armonización de los instrumentos jurídicos, como la mejora de la cooperación de los judiciales y de información.

El segundo artículo, «*Terrae ultima Thule*: cooperación en la región ártica», aborda el futuro del Ártico y sus recursos naturales. Su autor, David López Morales, se centra en la región ártica como lugar de convivencia de superpotencias actuales y analiza los intereses en juego que hacen que la cooperación entre Estados en el Ártico sea centro del debate, así como la necesidad de cooperación para garantizar la paz, la seguridad y la estabilidad en esta región.

En el tercer artículo se aborda uno de los desafíos actuales para la seguridad regional e internacional: el programa nuclear de Corea del Norte. Anass Gouyez Ben Allal, doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid, analiza en «El programa nuclear de Corea del Norte: la subsistencia del régimen y los desafíos de seguridad» el riesgo en la proliferación nuclear y el agravamiento de las rivalidades regionales y globales que este programa supone. El autor, además, desgana el riesgo para el tráfico ilícito de tecnología nuclear y otras prácticas que este programa implica.

El yihadismo y la violencia terrorista son, desgraciadamente, motivo permanente de preocupación y análisis. En el artículo Núm. 4, Pablo Cañete Blanco, aborda «El yihadismo como expresión de la violencia», y analiza este fenómeno como un proceso

cambiante, fragmentado y que, sin ser ajeno al resto de procesos sociales occidentales actuales, se ha adaptado a las nuevas audiencias globales.

La propuesta de incluir la seguridad en las vías terrestres y la seguridad de la movilidad vial como un aspecto más de la Ley de Seguridad Nacional en España es la tesis que defiende María del Carmen Girón, jefa del Área de Relaciones Internacionales de la Dirección General de Tráfico, en su artículo «La seguridad de los países en clave internacional. Análisis de la Ley de Seguridad Nacional en España como ley de seguridad integral». Para esta autora, la inclusión específica de la seguridad en las vías terrestres como ámbito de especial interés para la seguridad nacional y la seguridad de la movilidad vial puede contribuir a abordar con nuevos patrones de pensamiento estrategias nacionales e internacionales de seguridad.

Por último, el capitán de fragata y jefe de operaciones del Estado Mayor del Mando Naval de Canarias, Adolfo García Quintela, ofrece un análisis de la política marítima, nacional y comunitaria, para adaptarse a la globalización y nuevas amenazas. Su artículo «La evolución de la política marítima en la Unión Europea y en España: del “safety” al “security”» revisa la política actual y plantea la necesidad de regular la actividad marítima y adaptarla al nuevo marco global.

Cierran este número las reseñas de dos interesantes obras publicadas en 2016 y 2015 respectivamente:

La que recoge el contenido y contextualización de la obra de Paul Rogers, *Irregular war: Isis and the new threat from the margins*, y la que se centra en el gran hegemon de nuestros días, ¿Adónde va China? Los planes de futuro de los dirigentes chinos, de David M. Lampton.

Andreea Marica

Profesora de Derecho Internacional, Universidad «Camilo José Cela».

Doctora en Derecho por la Universidad «Carlos III» de Madrid.

Correo: mailptandreea@yahoo.co.uk

MEDIDAS Y CAMBIOS NORMATIVOS EN LA UNIÓN EUROPEA PARA IN- TENSIFICAR LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO GLOBAL

MEASURES AND REGULATORY CHANGES WITHIN THE EUROPEAN UNION TO STRENGTHEN THE FIGHT AGAINST GLOBAL TERRORISM

Resumen

La Unión Europea es un actor clave en la lucha contra el terrorismo global al que, dada la intensidad de la violencia sin límites, le identifica como una de las grandes amenazas a la seguridad interior y exterior de la región. Para dar una respuesta firme al terrorismo, a lo largo del tiempo la Unión Europea ha puesto en marcha una serie de *respuestas duras* y *respuestas blandas* al extremismo con el objetivo de crear una verdadera estructura de seguridad interior. No obstante, el fenómeno del terrorismo está en constante cambio, lo que obliga a que la Unión Europea refuerce sus instrumentos y estrategias para combatirlo.

Palabras Clave

Unión Europea, terrorismo, *respuestas duras*, *respuestas blandas*, cambios legislativos.

Abstract

The European Union is a key player in the fight against global terrorism which, given its violence intensity, was identified as one of the greatest threats to internal and external security of the region. To give a strong response to terrorism, over time the European Union has launched a series of hard and soft responses to extremism, in order to create a true internal security structure. However, the phenomenon of terrorism is constantly changing, forcing the European Union to strengthen its tools and strategies to combat it.

Keywords

European Union, terrorism, strong response, soft response, legislative changes.

Como citar este artículo:

MARICA, Andreea. "Medidas y cambios normativos en la Unión Europea para intensificar la lucha contra el terrorismo global".
Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2017, núm.10.

MEDIDAS Y CAMBIOS NORMATIVOS EN LA UNIÓN EUROPEA PARA INTENSIFICAR LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO GLOBAL

LAS MEDIDAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO GLOBAL

Europa ha experimentado diferentes tipos de terrorismo a lo largo de su historia, lo que ha hecho que la Unión Europea se convierta en un actor clave en la lucha contra esta lacra que amenaza tanto a su seguridad interior, como exterior. Se considera que el terrorismo en Europa se inspira actualmente en una mayor variedad de ideologías entre las que figuran las ideologías nacionalistas y separatistas, las inspiradas por Al-Qaeda y las ideologías violentas de extrema izquierda, anarquistas y de extrema derecha, por lo que Europa se ve directamente afectada por la actividad terrorista que se está desarrollando ya a escala mundial¹. No obstante, mientras que otros tipos de terrorismo siguen planteando una grave amenaza para los ciudadanos de la Unión Europea, la respuesta de la Unión a la radicalización y el reclutamiento se centra en el terrorismo yihadista², como terrorismo global que actúa con una violencia sin límites.

En este sentido, dados los últimos ataques terroristas llevados a cabo en la Unión Europea, EUROPOL avisa sobre el elevado nivel de amenaza proveniente de una minoría fanática que opera desde el Medio Oriente en colaboración con personas nacidas en la propia Unión Europea y radicalizadas en un corto espacio de tiempo, que han demostrado estar dispuestas a actuar como facilitadores y cómplices activos en actividades terroristas³.

Para dar una respuesta firme a las principales amenazas a la seguridad interior de la Unión Europea, siendo estas el terrorismo, la radicalización, el reclutamiento y la financiación del terrorismo, habría que tener en cuenta que la seguridad interior y exterior están cada vez más entrelazadas, lo que implica que la seguridad interior depende de la paz más allá de sus fronteras⁴. Consciente de ello, a lo largo del tiempo la Unión Europea ha marcado su ruta de lucha contra el terrorismo poniendo en marcha una serie de *respuestas duras* y *respuestas blandas* para crear una verdadera estructura de seguridad tanto interior, como exterior.

1 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Prevenir la radicalización hacia el terrorismo y el extremismo violento: una respuesta más firme de la UE*. Bruselas, 15.1.2014, COM (2013), 941 final, p. 2.

2 *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, Doc. 14781/1/05 REV I, p. 2.

3 *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2016 (TE-SAT)*, p. 5.

4 *European Global Strategy*, junio 2016, p. 7.

Respuestas duras

Marco Normativo

Uno de los objetivos de la Unión Europea consiste en ofrecer a sus ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Por ello, inmediatamente después de los atentados terroristas del 11S, la Unión Europea estableció un marco jurídico común para sus Estados miembros con la intención de que se considere como delitos de terrorismo aquellos actos intencionados cometidos por personas, grupos y entidades⁵ con el propósito de: 1) intimidar gravemente a una población; 2) obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo; 3) desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional⁶. No obstante, habría que mencionar que en base a las Decisiones de la Unión Europea son los propios Estados miembros

5 Se entenderá por personas, grupos y entidades que intervengan en actos terroristas: «las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión; los grupos y entidades que, directa o indirectamente sean propiedad o estén bajo el control de esas personas, y las personas, grupos y entidades que actúen en nombre de esas personas, grupos y entidades o bajo sus órdenes, incluidos los fondos obtenidos o derivados de los bienes que, de forma directa o indirecta, sean propiedad o estén bajo el control de esas personas y de las personas, grupos y entidades asociadas con ellos». *Posición Común del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, (2001/931/PESC)*. Art. 1.2.

6 *Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo*. «Se entenderá por acto terrorista el acto intencionado que, por su naturaleza o su contexto, pueda perjudicar gravemente a un país o a una organización internacional tipificado como delito según el derecho nacional, cometido con el fin de: i). intimidar gravemente a una población; ii). obligar indebidamente a los Gobiernos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo; iii). o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas fundamentales, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional: a). atentados contra la vida de una persona que puedan causar la muerte; b). atentados contra la integridad física de una persona; c). secuestro o toma de rehenes; d). causar destrucciones masivas a un Gobierno o a instalaciones públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas de información, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos o propiedades privadas, que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico; e). apoderamiento de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías; f). fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas; g). liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; h). perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; i). amenaza de llevar a cabo cualesquiera de las acciones enumeradas en las letras a) a h); j). dirección de un grupo terrorista; k) participación en las actividades de un grupo terrorista, incluido el suministro de información o medios materiales, o mediante cualquier forma de financiación de sus actividades, con conocimiento de que esa participación contribuirá a las actividades delictivas del grupo». *Posición Común del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, (2001/931/PESC)*. Art. 1.3.

los que han de tomar todas las medidas necesarias para tipificar los actos terroristas dentro de su respectiva legislación nacional⁷.

Dadas las nuevas tendencias, en el año 2008 se ha ampliado el abanico de las actividades de terrorismo para abarcar otras tres formas delictivas: 1) la provocación a cometer un delito de terrorismo; 2) la captación de terroristas; 3) el adiestramiento de terroristas⁸. No obstante, teniendo en cuenta los cambios continuos en el *modus operandi* de los terroristas, el actual marco legislativo ha quedado incompleto en tanto que hay una serie de actividades de índole terrorista que han de ser tipificadas como delitos de terrorismo, y en este sentido nos referimos a la participación en una asociación o grupo⁹ con fines terroristas; el recibir adiestramiento con fines terroristas; viajar al extranjero con fines terroristas; financiar viajes al extranjero con fines terroristas; u organizar o facilitar de otro modo viajes al extranjero con fines terroristas, tal y como vienen previstas en el *Protocolo Adicional del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo*¹⁰. Habría que mencionar asimismo que se ha autorizado la firma en nombre de la Unión Europea del *Protocolo Adicional* anteriormente mencionado, siendo de aplicación en aquellos asuntos que recaen en competencia de la Unión Europea¹¹.

Por otro lado, con el afán de dar una respuesta categórica en la lucha contra el terrorismo, la Unión Europea está trabajando en la futura *Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo* que «refuerza y actualiza la *Decisión Marco 2002/475/JAI* al tipificar como delito los viajes con fines terroristas, para luchar en particular contra el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. El compromiso alcanzado entre las

7 Art. 1, *Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo. DOCE L 164, 22.6.2002.*

8 *Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo.*

9 «Se entenderá por grupo terrorista todo grupo estructurado de más de dos personas, establecido durante cierto tiempo, que actúe de manera concertada con el fin de cometer actos terroristas. Por grupo estructurado se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un acto terrorista sin que sea necesario que se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas, ni que haya continuidad en la condición de miembro o una estructura desarrollada». *Posición Común del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, (2001/931/PESC). Art. 1.3.*

10 *Protocolo Adicional del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (CETS Núm. 196)*. Según el Considerando Núm. 2 de la *Decisión (UE) 2015/1914 del Consejo, de 18 de septiembre de 2015, relativa a la firma en nombre de la Unión Europea del Protocolo Adicional del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (CETS Núm. 196)* «el Protocolo Adicional tiene por objeto facilitar la aplicación de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2178 (2014) sobre los combatientes terroristas extranjeros y, en particular, tipificar como delitos, determinados actos definidos en la Disposición Operativa 6 de dicha Resolución».

11 Art. 1, *Decisión (UE) 2015/1914 del Consejo, de 18 de septiembre de 2015, relativa a la firma en nombre de la Unión Europea del Protocolo Adicional del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (CETS Núm. 196).*

instituciones garantizará que, por ejemplo, sea punible viajar a zonas de conflicto con el fin de participar en las actividades de un grupo terrorista o viajar a un Estado Miembro de la Unión Europea con el objetivo de cometer un atentado terrorista; la organización y facilitación de dichos viajes, también mediante el apoyo logístico y material, por ejemplo la compra de billetes o la planificación de itinerarios; la recepción de adiestramiento con fines terroristas, por ejemplo sobre la fabricación o el uso de explosivos, armas de fuego, sustancias nocivas o peligrosas, a semejanza de la disposición ya vigente relativa al adiestramiento deliberado con tales fines; la aportación o recogida de fondos con la intención o el conocimiento de que se utilizarán para cometer delitos terroristas y delitos relacionados con grupos terroristas o actividades terroristas»¹².

El papel clave de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo viene demostrado por sus políticas de lucha contra el mismo, de prevención de la radicalización y la captación de terroristas, recogidas en varios instrumentos jurídicos de los que destacan sus «Estrategias y Planes de Acción contra el Terrorismo»¹³. En este sentido, en el año 2010 ha sido puesta en marcha la primera Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea (ESI) para el periodo 2010-2015, actualizada con una nueva Estrategia para el periodo 2015-2020 de conformidad con las Conclusiones del Consejo de 16 de junio de 2015¹⁴.

Entre los instrumentos jurídicos, destacan además de las Estrategias de Seguridad una serie de programas, como por ejemplo OISIN I (1997-2000)¹⁵ y OISIN II (2001-2002)¹⁶ que han sido puestos en marcha con el objetivo de fomentar la cooperación de las autoridades policiales y aduaneras de los Estados miembros. Asimismo habría que mencionar

12 Consejo de la Unión Europea, comunicado de prensa. *Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo: el Consejo confirma el acuerdo con el Parlamento*. Doc. 716/16, de 5.12.2016.

13 Entre toda esta serie de documentos, mencionamos la *Estrategia Europea de Lucha contra el Terrorismo*, 30 de noviembre 2005, Doc. 14469/05 REV 4; *EU Action Plan on Combating Terrorism*, 29 de marzo de 2007, Doc. 7233/1/07 REV 1; *Revised Strategy on Terrorist Financing*, 17 de julio de 2008, Doc. 11778/1/08 REV 1; *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: «hacia un modelo europeo de seguridad»* Doc. 7120/10; *EU Action Plan on Combating Terrorism*, 9 de diciembre de 2011, Doc. 17594/1/11 REV 1; *Outline of the Counter Terrorism Strategy for Syria and Iraq, with Particular Focus on Foreign Fighters*, 16 de enero de 2015, Doc. 5369/15; *Council Conclusions on the EU Regional Strategy for Syria and Iraq as well as the ISIL/Daesh Threat*, 16 de marzo de 2015, Doc. 7267/15; *Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2015, sobre la prevención de la radicalización y el reclutamiento de ciudadanos europeos por organizaciones terroristas (2015/2063 (INI))*.

14 La *Agenda Europea de Seguridad para 2015-2020* fue emitida por la Comisión Europea y aprobada por el Consejo y el Parlamento Europeo como la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea, el 16 de junio de 2015.

15 *Acción Común de 20 de diciembre de 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establece un programa común para el intercambio, la formación y la cooperación de las autoridades policiales y aduaneras (OISIN) (97/12/JAI)*.

16 *Decisión del Consejo, de 28 de junio 2001, por la que se establece una segunda fase del programa de fomento, intercambio, formación y cooperación entre los servicios represivos (OISIN II). Programa OISIN II. Programa de trabajo anual y convocatoria de propuestas para 2002 (2002/C 66/19)*.

el conocido Programa Estocolmo¹⁷, que ha establecido las prioridades de la Unión Europea respecto al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia durante el periodo 2010-2014, partiendo de los logros de sus predecesores programas, Tampere¹⁸ y La Haya¹⁹.

En tanto que la amenaza del terrorismo evoluciona constantemente, las prioridades marcadas por la Unión Europea para los próximos años en el ámbito de la seguridad interior residen en afrontar y prevenir el terrorismo, la radicalización hacia el terrorismo y asimismo la captación de nuevos combatientes. En este sentido, habría que mencionar que la acción preventiva juega un papel fundamental, lo que exige una mayor cooperación tanto a nivel operativo así como en lo que respecta a la materialización de políticas de sensibilización frente a la radicalización. Otra de las prioridades de la Unión Europea reside en poner fin a la financiación del terrorismo, lo que implica una serie de medidas para inmovilizar los activos financieros además de poner en marcha planes de acción sobre explosivos y sobre sustancias químicas, biológicas, radiológicas y nucleares, así como una política para la extracción y el análisis de datos de mensajería financiera en la Unión Europea. No obstante, dado el *modus operandi* de los últimos ataques terroristas, habría que prestar especial atención a los denominados combatientes terroristas extranjeros, al refuerzo de la seguridad en las fronteras mediante controles sistemáticos y coordinados, además de la seguridad y protección del transporte²⁰.

Observamos por lo tanto que el abanico de instrumentos jurídicos creados en la Unión Europea es quizá excesivamente amplio, por lo que la necesidad de una *Estrategia Global de la Unión Europea en materia de medidas de Lucha contra el Terrorismo* resulta ser más que obvia.

Marco operativo: intercambio de información y cooperación operativa

La seguridad de la Unión Europea se basa en una serie de mecanismos efectivos de intercambio de información entre las autoridades nacionales y otros agentes europeos²¹

17 Programa Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (2010/C 115/01). DOUE C 115, de 4.5.2010.

18 Consejo Europeo de Tampere (15 y 16 de octubre de 1999). *Hacia una unión de libertad, seguridad y justicia: los hilos de Tampere*.

19 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005. Programa de La Haya: diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia. COM (2005), 184 final. DOUE C 236, de 24.9.2005.

20 Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020, Doc. 9798/15, p. 6; y La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura, COM (2010), 673 final, de 22.11.2010, p. 7 y ss.

21 Comunicación de la Comisión Europea de 10 de junio de 2009. *Un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia al servicio de los ciudadanos*, (COM (2009) 262), p. 16, punto 4.1.2. *Controlar la información*.

–intercambio que desafortunadamente todavía no está libre de obstáculos que impiden la intensificación de la cooperación operativa—. Prueba de ello están los cuatro ámbitos de prioridad inmediata en la lucha contra el terrorismo en la Unión Europea, donde la necesidad de intensificar el intercambio de información y de la cooperación operativa es uno de ellos, además de la aplicación reforzada del marco Schengen, así como el refuerzo de las capacidades de notificación de contenidos de Internet y la lucha contra el tráfico ilícito de armas de fuego²².

Tal y como hemos mencionado anteriormente, la Unión Europea se enfrenta hoy en día a una amenaza terrorista permanente y cambiante en referencia a la última década²³ tratándose de un fenómeno que afecta a la *médula* de Europa y particularmente a los Estados, siendo estos los que tienen la responsabilidad de combatirlo²⁴. Por ello, por un lado han de coordinar sus políticas antiterroristas, y por otro lado, han de poner en común la información y experiencias en cuanto a los esfuerzos para afrontar los retos de la radicalización y la captación de terroristas que se ejecutan tanto a escala nacional así como europea²⁵. En este sentido, resulta fundamental impulsar el intercambio de información sobre personas, o grupos, sobre los que se tomen acciones por sus discursos de odio e incitación al terrorismo, así como hacer efectivos aquellos mecanismos para la recolección e intercambio de información relativa a líderes radicales que promuevan e inciten al terrorismo²⁶.

Si bien es verdad que a lo largo del tiempo la Unión Europea ha puesto en marcha una serie de instrumentos que han conllevado a un gran avance en el ámbito del intercambio transfronterizo de información policial, aún existen una serie de deficiencias que obstaculizan el pleno uso de las herramientas existentes para combatir el terrorismo, específicamente centradas en la cooperación operativa de las autoridades competentes nacionales.

22 Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 12 de marzo de 2015, *Doc. 6891/15*, y Consejo de la Unión Europea, *Proyecto de informe al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales relativo a los trabajos del Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior durante el periodo comprendido entre julio de 2014 y diciembre de 2015. Doc. 5299/2/16 REV 2*, p. 9.

23 *Resolución del Parlamento Europeo sobre las medidas de lucha contra el terrorismo (2015/2530(RSP))*, Considerando B.

24 REVENGA SÁNCHEZ, M.: «Garantizando la libertad y la seguridad de los ciudadanos en Europa: sobre nobles sueños y pesadillas en la lucha contra el terrorismo», publicado en *Parlamento y Constitución. Anuario*. Año 2006-2007, Núm. 10, p. 62. De conformidad con el artículo 4, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea, la seguridad nacional es competencia exclusiva de cada Estado Miembro.

25 «Anexo. Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas», Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 19 de mayo de 2014, punto 55.

26 *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la utilización de un instrumento estandarizado, multidimensional y semiestructurado de recogida de datos e información relativos a los procesos de radicalización en la UE*. Bruselas, 16 de abril de 2010 (19.04) (OR. en) 8570/10, ENFOPOL 99, p. 4 y ss.

Para hacer un breve repaso con respecto a los instrumentos mencionados, habría que recordar que ha sido a través del Programa de La Haya donde se definió el principio de disponibilidad como criterio para el intercambio de información en la Unión Europea, especificándose que los métodos de intercambio de información deberán hacer pleno uso de las nuevas tecnologías y adaptarse a cada tipo de información²⁷. Posteriormente, a través de la «Iniciativa Sueca» se establecieron una serie de normas en virtud de las cuales los servicios de seguridad de los Estados miembros puedan intercambiar de forma rápida y eficaz la información e inteligencia disponibles para llevar a cabo investigaciones criminales u operaciones de inteligencia criminal²⁸.

En un estado cambiante y fortalecido de la criminalidad organizada y el terrorismo internacional, la necesidad de mejorar el intercambio de información era más que evidente, por lo que se adoptó la Decisión Prüm que a su vez abarca una serie de disposiciones relacionadas con el acceso a ficheros automatizados de análisis de ADN; sistemas automatizados de identificación dactiloscópica y datos de los registros de matriculación de vehículos nacionales; el suministro de datos referentes a grandes acontecimientos; y el suministro de información destinada a evitar actos terroristas, así como otras medidas para reforzar la cooperación policial transfronteriza²⁹.

Dado el amplio abanico de sistemas e instrumentos de información en parte descoordinado e incoherente, se decidió la aplicación de una Estrategia de Gestión de la Información de la Unión Europea con la intención de subsanar la situación errática, Estrategia que ha sido revisada en el año 2014³⁰. Más tarde, se decidió la puesta en marcha del Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM) con el objetivo de marcar una serie de recomendaciones a los Estados miembros sobre cómo mejorar la aplicación de los instrumentos existentes, reestructurar los canales de comunicación utilizados y garantizar una alta calidad, seguridad y protección de los datos en cuestión³¹.

27 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Programa de La Haya: diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*. Bruselas, 10.5.2005, COM (2005), 184 final, p. 11.

28 Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea, conocida como «Iniciativa Sueca».

29 Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza.

30 Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre una Estrategia de Gestión de la Información para la Seguridad Interior de la UE, Doc. 16637/09; y Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre una Estrategia actualizada de Gestión de la Información para la Seguridad Interior de la UE, Doc. 15701/1/14 REV 1.

31 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Refuerzo de la cooperación en materia de aplicación de la ley en la UE: Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM)*. COM/2012/0735 final.

Para profundizar, habría que mencionar que los principales sistemas de información policial con los que se trabaja actualmente en la Unión Europea son: el SIS (Sistema de Información Schengen); SIS II (Sistema de Información Schengen de Segunda Generación); SIE (Sistema de Información de Europol); PNR (Registro de Nombres de Pasajeros); ECRIS (Sistema de Información Europeo de Antecedentes Penales); VIS (Sistema de Información de Visados); EURODAC (Comparación de las Impresiones Dactilares); DVRP (Base de Datos de Documentos de Viaje Robados y Perdidos de Interpol); e iARMS (Base de Datos de Interpol sobre Armas de Fuego). No obstante, además de estos sistemas, considerados como principales, existe una serie de sistemas de información adicionales, como son: el Sistema de Información Anticipada sobre los Pasajeros (API); el Sistema Europeo de Índice de Ficheros Policiales (EPRIS); y el Sistema Automático de Identificación Dactilar (SAID), que se espera que sea operativo a mediados del año 2017. En fase de evaluación se encuentra la posibilidad de que se ponga en marcha un Sistema de Entradas y Salidas (EES)³² y un Sistema de Autorización e Información sobre Viajes de la Unión Europea (SAIV)³³.

Teniendo en cuenta esta multitud de instrumentos, uno de los desafíos que actualmente existe, consiste, por un lado, en conseguir la interoperabilidad, especialmente del Sistema de Información SIS II, DVRP e iARMS de Interpol, y por otro lado, que los Estados miembros creen a la mayor brevedad posible puntos de contacto únicos para facilitar el intercambio de información³⁴.

La cooperación policial traducida principalmente en el intercambio de información resulta imprescindible en la persecución de terroristas para impedir su planificación, obstaculizar sus redes y actividades, bloquear su financiación, y detectar a *combatientes extranjeros*³⁵, además de favorecer la posibilidad de generar listas de radicalizadores, re-

32 *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entrada/Salida (EES) para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*. Bruselas, 28.2.2013, COM (2013), 95 final.

33 *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad*. Bruselas, 6.4.2016, COM (2016), 205 final, p. 6.

34 *Conclusiones del Consejo de la UE y de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo en materia de lucha antiterrorista*, 20 de noviembre de 2015. *Doc. 14406/15*, p. 5.

35 Se denomina *combatientes extranjeros* a aquellos individuos que se desplazan a un Estado distinto al de su residencia o nacionalidad con la finalidad de perpetrar o planificar atentados, y facilitar o recibir adiestramiento terrorista. Se estima que entre 3.500 y 5.000 nacionales de la Unión Europea se han convertido en combatientes extranjeros desde el inicio de la guerra y la violencia en Siria, Irak y Libia, y se observa con gran preocupación su rápido aumento y posteriormente el posible regreso al territorio de la Unión Europea, lo que plantea riesgos para la seguridad interior de la Unión y la vida de los ciudadanos de la Unión Europea. *Propuesta de Resolución Común sobre las medidas de lucha contra el terrorismo (2015/2530(RSP))*, 10 de febrero de 2015, Considerando G y punto 4.

clutadores o transmisores del mensaje radical³⁶, en tanto que es la cooperación policial y de los servicios de inteligencia de cada Estado la que puede contribuir a la desarticulación de células deslocalizadas, pero interrelacionadas entre sí³⁷.

Fomentar un mayor intercambio de información e inteligencia entre los Estados miembros y las Agencias de la Unión Europea es uno de los aspectos clave para facilitar las alertas compartidas relacionadas con el extremismo violento, redes terroristas y combatientes extranjeros, así como la vigilancia y eliminación de Internet del contenido propagandístico terrorista³⁸. En este sentido, las Agencias de Seguridad de la Unión Europea como Europol, Frontex y Eurojust juegan un papel decisivo en la lucha contra el terrorismo, en tanto que proporcionan a las autoridades nacionales competentes las herramientas necesarias en la lucha contra el terrorismo global. No obstante habría que resaltar que por un lado resulta imprescindible la cooperación operativa entre los Estados miembros y estas Agencias, pero también la cooperación entre ellas mismas, siendo de particular valor añadido, teniendo en cuenta la complementariedad de sus mandatos y poderes, debiendo de ser mejorada³⁹. Además, habría que mencionar que una de las deficiencias graves en lo que respecta al apoyo que las Agencias podrían ofrecer, reside en que estas aún no están conectadas a todos los sistemas de intercambio de información a los que tienen acceso y disponibilidad las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros. Por lo tanto, la existencia de una serie de herramientas clave en la lucha contra el terrorismo no pueden considerarse una respuesta eficaz mientras no puedan acceder y estar interconectadas a las mismas todos los actores implicados.

A. EUROPOL

En estrecha cooperación con los órganos pertinentes de la Unión Europea y los Estados miembros, Europol es la encargada de efectuar los análisis exhaustivos de las amenazas de seguridad que deben abordarse en lo que respecta al futuro estratégico de la Unión Europea⁴⁰. En este sentido, dada la amenaza significativa a la seguridad interior de la Unión Europea que representan los grupos terroristas y las redes delictivas transnacionales, se ha considerado necesario reforzar a Europol para que pueda prestar su imprescindible apoyo a los Estados miembros en la prevención, análisis e investigación de la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo. Por ello, el

36 *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la utilización de un instrumento estandarizado, multidimensional y semiestructurado de recogida de datos e información relativos a los procesos de radicalización en la UE*. Bruselas, 16 de abril de 2010 (19.04) (OR. en) 8570/10, ENFOPOL 99, p. 6.

37 THIEUX, L.: «La Unión Europea frente al terrorismo global», *Rev. Papelets*, Núm. 86, 2004, pp. 95-103, p. 99.

38 *European Union Global Strategy*, junio 2016, p. 21.

39 *Foreign Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response*.

40 *European Parliament Resolution on renewing the EU Internal Security Strategy (2014/2918(RSP))*.

1 de mayo del año 2017 entrará en vigor su nuevo marco jurídico que a diferencia del anterior tomará forma de Reglamento⁴¹.

No obstante, el refuerzo de la Agencia no consiste única y exclusivamente en su nuevo instrumento jurídico, sino también en una serie de herramientas, particularmente en el ámbito de lucha contra el terrorismo, que es el tema que nos ocupa. En este sentido, en enero del año 2016 dentro de Europol, se ha puesto en marcha el Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo (ECTC), con el objetivo principal de convertirse en el eje central de información en la lucha contra el terrorismo en la Unión Europea. Por ello, el ECTC incluye: 1) el Equipo Temático «Viajeros» de Europol sobre combatientes terroristas extranjeros y redes terroristas relacionadas; 2) el Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo entre la Unión Europea y los EE.UU. (TFTP); 3) FIU.NET, la red informática descentralizada que apoya a las Unidades de Información Financiera; 4) tráfico de armas; 5) IRU-propaganda terrorista en línea (Unidad de Notificación de Contenidos de Internet de la Unión Europea-IRU)⁴².

Habría que poner de relieve la importancia crucial del Equipo Temático de Europol «Viajeros», que debería obtener más ayuda por parte de los Estados miembros en el sentido de introducir y transferir información sensible con respecto a los combatientes extranjeros. Asimismo se considera absolutamente imprescindible que todas las entradas de los Estados miembros en el SIS II relativas a los CTE (Combatientes Terroristas Europeos) deberían, por defecto, ser transferidas también al SIE⁴³ en tanto que de momento

41 *Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo.*

42 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Agenda Europea de Seguridad*. Estrasburgo, 28.4.2015, COM (2015), 185 final, p. 15 y ss.

43 *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015*. Bruselas, 4 de marzo de 2016, Doc. 6785/16. Según el informe: «El intercambio de información todavía no refleja la amenaza: Aunque ahora hay cinco veces más entidades “persona” en la Base de Datos del Equipo Temático “Viajeros” de Europol en comparación con el año pasado, el fichero de análisis sigue conteniendo únicamente 2.786 Combatientes Terroristas Extranjeros (CTE) verificados, introducidos por los Estados miembros de la Unión Europea. El Sistema de Información de Europol (SIE) solo contiene 1.473 CTE introducidos por los Estados miembros. Y esto a pesar de las estimaciones bien fundadas, según las cuales alrededor de 5.000 ciudadanos de la Unión Europea han viajado a Siria e Irak para unirse al Daesh y otros grupos extremistas. Debería observarse además que más del 90% de las contribuciones de los Estados miembros relativas a los CTE verificados en el Equipo Temático “Viajeros” en 2015 proceden únicamente de cinco Estados miembros. No todos los CTE se introducen de manera sistemática en el SIS II y el SIE de Europol. Únicamente dieciocho casos de CTE operativos fueron registrados en Eurojust en 2015 y solo se ha compartido información con Eurojust sobre ciento cuatro acciones penales por terrorismo que se encuentran en curso. Y esto a pesar de que, de conformidad con la Decisión del Consejo al respecto, los Estados miembros tienen que compartir con Eurojust la información sobre todas las acciones penales», p. 5.

Europol tiene reconocida la posibilidad de cotejar los datos de este último, mientras se haga posible la función de búsqueda sistemática en el SIS II por parte de la Agencia⁴⁴.

Las graves deficiencias a las que se enfrenta actualmente Europol residen en la imposibilidad de acceder a todos los sistemas de intercambio de información, o bien de un acceso limitado a meras consultas denominadas «controles discretos y específicos». Para que la Agencia pueda realmente desarrollar con éxito sus funciones de apoyo a los Estados miembros se han de crear sinergias entre todos los sistemas de información y el SIE. De momento se está estudiando la necesidad de que el Sistema Automático de Identificación Dactilar (SAID) que se desarrollará para el SIS complemente los sistemas de Europol a efectos principalmente de lucha contra el terrorismo.

Habría que mencionar que desde septiembre del año 2013 Europol tiene acceso a VIS y desde julio del año 2015 a EURODAC⁴⁵ simplemente a modo de consulta y sin posibilidad de extraer o de introducir datos. Absolutamente insuficiente, por lo que Europol está elaborando una propuesta para establecer el acceso directo a estos sistemas y al SIS II, que ha de incorporar una función de búsqueda de impresiones dactilares⁴⁶. Urge poner en marcha la interconectividad de todos los sistemas de información incluido el SIE, es decir, que los datos registrados en un sistema puedan ser consultados automáticamente por otro sistema a nivel central, lo que tendría como resultado reducir la cantidad de datos que circulan por las redes de comunicación y que transitan a través de los sistemas de información nacionales⁴⁷.

B. FRONTEX

Al igual que Europol, Frontex se encuentra en fase de mejora a nivel jurisdiccional dada la necesidad de ampliar sustancialmente su capacidad para responder con efectividad a las amenazas actuales y futuras en las fronteras exteriores, actuando siempre en coordinación con las acciones de los Estados miembros. En este sentido se ha considerado necesario por un lado cambiar la denominación de la Agencia por el de Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, y por otro lado, ampliar sus funciones.

44 *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015*. Bruselas, 4 de marzo de 2016, Doc. 6785/16, p. 7 y ss.

45 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad*. Bruselas, 6.4.2016, COM (2016), 205 final, p. 11.

46 *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015*. Bruselas, 4 de marzo de 2016, Doc. 6785/16, p. 7 y ss.

47 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad*. Bruselas, 6.4.2016, COM (2016), 205 final, p. 16 y ss.

En este sentido, la *Propuesta de Reglamento* abogaba por «la elaboración de una estrategia operativa y técnica para la aplicación de una gestión integrada a escala de las fronteras de la Unión, supervisar el funcionamiento efectivo del control fronterizo en las fronteras exteriores, facilitar una mayor asistencia operativa y técnica para los Estados miembros mediante operaciones conjuntas e intervenciones fronterizas rápidas, y garantizar una ejecución práctica de las medidas en caso de que una situación requiera acciones urgentes en las fronteras exteriores, así como organizar, coordinar y realizar operaciones e intervenciones de retorno»⁴⁸.

Dicho esto, con el objetivo de garantizar una aplicación efectiva de la gestión europea integrada de fronteras, se ha establecido la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que en definitiva es la anteriormente conocida como Frontex y que a pesar del cambio de denominación seguirá estando operativa bajo la antigua nomenclatura⁴⁹. Específicamente, su objetivo consiste en la gestión eficaz del cruce de las fronteras exteriores, haciendo frente a los retos de la migración y contribuyendo a combatir las formas graves de delincuencia con dimensión transfronteriza. Asimismo, su Reglamento prevé que la Agencia facilitará la aplicación de las medidas actuales y futuras de la Unión relacionadas con la gestión de las fronteras exteriores⁵⁰.

Ahora bien, habría que mencionar que Frontex juega un papel clave en la lucha contra el terrorismo apoyando la aplicación coordinada de indicadores comunes de riesgo, gestionando y coordinando la cooperación operativa y la asistencia entre Estados miembros en materia de control fronterizo con el fin de detectar los viajes de los combatientes terroristas y el contrabando de las armas de fuego⁵¹, y aplicando las normas de lo que se conoce como el Código de Fronteras Schengen⁵². No obstante, en el ejercicio de sus funciones hay una serie de obstáculos y deficiencias, principalmente en lo relacionado con el acceso de Frontex a diferentes sistemas de información, y en este

48 *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) 2007/2004, el Reglamento (CE) 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE*. Estrasburgo, 15.12.2015, COM (2015), 671 final, Doc. 2015/0310 (COD).

49 Considerando Núm. 5 y Núm. 12, *Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo*. DOUE L 251, 16.9.2016.

50 Art. 1 y Art. 6.2, *Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo*. DOUE L 251, 16.9.2016.

51 *Proyecto de Conclusiones del Consejo de la UE y de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo en materia de lucha antiterrorista*, Bruselas 19 de noviembre de 2015. Doc. 14375/15.

52 *Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de Normas de la Unión para el Cruce de Personas por las Fronteras, conocido como el Código de Fronteras Schengen*.

sentido, a pesar de la existencia de un acuerdo operativo entre Europol y Frontex, aún queda por establecerse las modalidades de intercambio de información entre las dos Agencias. Hasta la fecha, Frontex no tiene la posibilidad de acceder al SIS II, lo que resulta imprescindible para que pueda desarrollar sus actividades de análisis de riesgo y detectar los desplazamientos sospechosos de los terroristas, además de facilitarle la posibilidad de introducir información con particular referencia a las actividades operativas en los puntos críticos y en la región de los Balcanes occidentales⁵³.

Desafortunadamente la cooperación entre Frontex y Europol resulta deficiente, por un lado en tanto que, tal y como hemos mencionado, el intercambio sistemático de información aún no se produce. Por otro lado, los Estados miembros no responden adecuadamente a las carencias de personal destinado en Frontex para cotejar la información en los puntos críticos y otros puntos de entrada de migrantes –con el objetivo de detectar a los que entran utilizando pasaportes en blanco que han sido falsificados–, lo que mejoraría la labor de Europol en los controles en segunda línea, controles desarrollados por los «oficiales invitados» o *Guest Officers*⁵⁴.

Para fortalecer las medidas de la Unión Europea en lo que respecta a la seguridad de las fronteras, destaca la iniciativa «Fronteras Inteligentes», que se considera que mejoraría la gestión y el control de los flujos de viajeros⁵⁵. En este sentido se considera que el acceso de Frontex a lo que sería la Base de Datos de Fronteras Inteligentes reforzaría su capacidad operativa. Esta base de datos sería constituida por el Sistema de Entrada/Salida (EES)⁵⁶ y un Programa de Registro de Viajeros (RTP)⁵⁷. Asimismo, la Agencia debería de tener acceso lo antes posible al SIS, SIS II, al Sistema de Información de Visados (VIS)⁵⁸ y a la Base de Datos de Documentos Robados de Interpol (SLTD). La necesidad viene demostrada por los últimos atentados de París, teniendo en cuenta que los terroristas que han perpetrado el ataque habían realizado viajes de ida a vuelta a Siria sin ser detectados, por lo tanto además del acceso de Frontex a los sistemas

53 Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015. Bruselas, 4 de marzo de 2016, Doc. 6785/16.

54 Conclusiones del Consejo de la UE y de los Estados miembros reunidos en el Consejo en materia de lucha antiterrorista, 22 de noviembre de 2015. Comunicado de prensa, Doc. 848/15.

55 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Fronteras Inteligentes: opciones y camino a seguir*. Bruselas, 25.10.2011. COM (2011), 680 final.

56 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entrada/Salida (EES) para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. Bruselas, 28.2.2013, COM (2013), 95 final.

57 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Programa de Registro de Viajeros. Bruselas, 28.2.2013. COM (2013), 97 final.

58 Reglamento (CE) 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de julio de 2008 sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS).

mencionados, habría que aumentar el número de datos con respecto a los Combatientes Terroristas Extranjeros (CTE) incluidos en el SIS II y asimismo revisar sistemáticamente las bases de datos del SIS II e Interpol relacionadas con las fronteras exteriores⁵⁹.

C. EUROJUST

A su vez, Eurojust es un actor clave en la coordinación y cooperación entre las autoridades nacionales en la lucha contra la delincuencia transfronteriza grave que afecta a la Unión Europea⁶⁰, pero también específicamente en la lucha contra el terrorismo. En este sentido, en el año 2015 creó su primer Centro de Coordinación sobre combatientes terroristas extranjeros, prestando además asistencia a Equipos Conjuntos de Investigación (ECI) en casos de terrorismo⁶¹. Por otro lado, la Agencia investiga las tendencias y la evolución del fenómeno de los combatientes extranjeros, principalmente basándose en el *Informe de seguimiento del monitoreo de condenas por terrorismo* y en las sentencias de los Estados miembros en materia de terrorismo y radicalización violenta⁶². Dicho monitoreo incluye información suministrada exclusivamente a Eurojust por las autoridades nacionales de varios Estados miembros, –en virtud de la *Decisión 2005/671/JAI del Consejo*–, relativa a procedimientos o condenas penales por delitos de terrorismo, circunstancias específicas de tales delitos, vínculos con otros asuntos conexos, solicitudes de asistencia judicial y ejecución de dichas solicitudes⁶³.

Para el desarrollo de sus funciones, resulta crucial la cooperación estratégica que actualmente Eurojust ejerce con varias Agencias, como Europol, Frontex y OLAF⁶⁴. En lo que a la cooperación estratégica y operativa con Europol se refiere, Eurojust contribuyó al *Informe anual sobre la situación y las tendencias del terrorismo en la Unión Europea (TE-SAT)*⁶⁵ y en el año 2015 se unió al Equipo Temático

59 Consejo de la Unión Europea. *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 en materia antiterrorista*. 30 de noviembre de 2015, Doc. 14734/15, p. 7 y ss.

60 Eurojust Annual Work Programme 2016, p. 4.

61 Consejo de la Unión Europea. *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015*. Bruselas, 4 de marzo de 2016, Doc. 6785/16, p. 6.

62 Conclusiones del Consejo de la Unión Europea y de los representantes de los Estados miembros, reunidos en el Consejo, sobre la mejora de la respuesta de la justicia penal a la radicalización que conduce al terrorismo y al extremismo violento. Comunicado de prensa, 20 de noviembre de 2015.

63 Internal Eurojust Report: Terrorism Convictions Monitor. Issue 18 February 2014, p. 3.

64 Eurojust Annual Work Programme 2016, p. 20.

65 Consejo de la Unión Europea. *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015*. Bruselas, 4 de marzo de 2016, Doc. 6785/16, p. 6.

«Viajeros»⁶⁶. No obstante, se espera que la cooperación aumente y que Eurojust participe plenamente en las actividades del Centro Europeo de Lucha Contra el Terrorismo, lo que se traduciría en mejorar la coordinación de las investigaciones y actuaciones judiciales⁶⁷.

El papel clave de Eurojust en la lucha contra el terrorismo destaca no solamente con respecto a los Estados miembros, sino también en lo que respecta a la cooperación operativa y estratégica con terceros países en lo relativo al fenómeno de los combatientes extranjeros, sobre todo reforzando la cooperación con los EE.UU. y con los puntos de contacto de Eurojust en Turquía y en los Balcanes occidentales. En este sentido, la Agencia considera necesario la presencia de magistrados de enlace de Eurojust en terceros países con el objetivo clave de poder abordar mejor el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros⁶⁸.

Respuestas blandas

Políticas de sensibilización frente a la radicalización

Altamente preocupante resulta el rápido aumento del número de ciudadanos de la Unión Europea que viajan a zonas de conflicto para unirse a las organizaciones y células terroristas y, posteriormente volver al territorio europeo posiblemente con la intención de perpetrar ataques terroristas⁶⁹. Por ello, la Unión Europea ha considerado una serie de *respuestas blandas* para combatir el fenómeno de los combatientes extranjeros, y en este sentido abordará la tendencia de radicalización a nivel multidimensional en el que jugará un papel principal la promoción de la tolerancia política y religiosa, el desarrollo de la cohesión y la inclusión social, además de crear políticas para facilitar la reintegración social⁷⁰. En

66 Conclusiones del Consejo sobre el informe anual de Eurojust de 2015, 9 de junio de 2016. Doc. 10003/16, p. 2, punto 4.

67 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Agenda Europea de Seguridad*. Estrasburgo, 28.4.2015, COM (2015), 185 final, p. 15.

68 Actuación consecutiva a la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 sobre antiterrorismo: informe sobre la aplicación de las medidas. Doc. 9422/1/15 REV 1, p. 7.

69 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo. *Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una unión de la seguridad genuina y efectiva*. Bruselas, 20.4.2016, COM (2016), 230 final. «De los 4.000 combatientes extranjeros que proceden presuntamente de Estados miembros de la UE, alrededor del 30% han regresado a sus países de origen. Estos combatientes extranjeros retornados han estado vinculados a los atentados terroristas de 2015 y 2016. Algunos combatientes extranjeros han recibido instrucciones específicas de volver a Europa a cometer atentados terroristas, difundir propaganda de Daesh y radicalizar y reclutar a más personas», p. 5.

70 *European Parliament Resolution on renewing the EU Internal Security Strategy (2014/2918(RSP))*, punto 5.

este sentido, se profundizará en la educación, la comunicación, la cultura, la juventud y el deporte para contrarrestar el extremismo violento, arropándose de la ayuda de la sociedad civil, de los agentes sociales, del sector privado y las víctimas del terrorismo⁷¹.

Se considera no obstante que el empleo y la lucha contra la marginación de los jóvenes fomentará la lucha contra la radicalización, por lo que se han de llevar a cabo una serie de acciones concretas en el marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación, además de ponerse en marcha una Estrategia Europea para la Juventud, así como un Plan de Trabajo de la Unión Europea para el Deporte, y un Plan de Trabajo para la Cultura⁷².

Habría que mencionar que en septiembre del año 2011 se ha puesto en marcha la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización (RSR), que capacita a los actores locales para abordar el problema de la radicalización y la captación de los jóvenes⁷³. A raíz de ello, ha sido en enero del año 2014 cuando se han adoptado una serie de propuestas que incluyen medidas de prevención a la radicalización, pero también para ayudar a las personas radicalizadas a desvincularse y a desradicalizarse⁷⁴.

La eliminación del contenido extremista en Internet

En la lucha contra el terrorismo global permanentemente cambiante, en lo que respecta su *modus operandi*, es imprescindible tratar de prevenir que surja una *nueva generación de terroristas*, por lo que la prioridad inmediata reside en detectar los patrones de radicalización, las personas que apoyan la ideología extremista vinculada al terrorismo, los *lobos solitarios*, y los combatientes extranjeros que aumentan su movilización, prestando especial atención a la comunicación a través de Internet, principalmente en los medios de comunicación social⁷⁵. En este sentido, los recientes ataques terroristas y los ataques frustrados por las autoridades de seguridad nacionales e internacionales, han arrojado luz sobre el uso de

71 *European Union Global Strategy*, junio 2016, p. 21.

72 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Agenda Europea de Seguridad*. Estrasburgo, 28.4.2015, COM (2015), 185 final, p. 17 y ss.

73 *Charter of Principles Governing the EU Radicalisation Awareness Network*. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/docs/ran_charter_en.pdf.

74 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Prevenir la radicalización hacia el terrorismo y el extremismo violento: una respuesta más firme de la UE*. COM (2013), 941 final.

75 «Anexo. Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas», Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 19 de mayo de 2014.

Internet por parte de los terroristas como un elemento clave para difundir su propaganda, reclutar, radicalizar, coordinar las actividades terroristas y glorificar sus atrocidades⁷⁶.

Una de las *respuestas blandas* de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo consiste en combatir la radicalización en línea, teniendo en cuenta que la amenaza proviene también de las personas que permanecen en el territorio europeo y reciben inspiración o instrucciones de bandas terroristas situadas en el extranjero⁷⁷. Por ello, dentro de Europol desde el 1 de julio del año 2015 está operativa la Unidad de Notificación de Contenidos de Internet de la Unión Europea (IRU), herramienta clave del Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo. Su función principal consiste en anticiparse al abuso terrorista en línea, actuando como un servicio central para los Estados miembros y socios terceros para reducir el contenido de la propaganda terrorista en Internet. En este sentido, se insiste en la necesidad de que los Estados miembros y los socios cooperen activamente con Europol para aumentar el volumen de notificaciones de propaganda terrorista en Internet y eliminar el contenido extremista de la red⁷⁸.

Actualmente, de acuerdo con los Estados miembros, la IRU se centra en la propaganda y el contenido terrorista emitido por Al Qaeda o Daesh⁷⁹, por lo que teniendo en cuenta el alto nivel de amenaza así como las capacidades tecnológicas utilizadas por estos grupos terroristas, por un lado se están reforzando las capacidades de la IRU para descifrar y descryptar las comunicaciones de las redes yihadistas en los medios de comunicación social, y por otro lado se están creando alianzas de cooperación con el sector privado en el sentido de que la IRU contribuirá activamente al Foro de Internet de la Unión Europea, y se desarrollará una plataforma de Europol para expertos con el objetivo de facilitar los contactos con el sector académico y los centros de investigación⁸⁰.

76 *Europol Unclassified-Basic Protection Level: EU Internet Referral Unit. Year one Reports Highlights*, p. 3.

77 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo. Doc. 2015/0281(COD)*.

78 Consejo de la Unión Europea. *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015*. Bruselas, 4 de marzo de 2016, *Doc. 6785/16*, p. 35 y ss.

79 *Europol Unclassified-Basic Protection Level: EU Internet Referral Unit. Year one Reports Highlights*, p. 4.

80 Consejo de la Unión Europea. *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015*. Bruselas, 4 de marzo de 2016, *Doc. 6785/16*, p. 35 y ss.

Los elementos más significativos de los cambios normativos producidos, o a la espera de que se produzcan, en la Unión Europea, para intensificar la lucha contra el terrorismo global

La evolución de la amenaza del terrorismo global constituye un reto sin precedentes para la seguridad interior de la Unión Europea por lo que es necesario adaptar su normativa vigente para abordar urgentemente las lagunas persistentes, la fragmentación y las limitaciones existentes, garantizando de esta forma una legislación europea actualizada y sólida que permitirá crear un entorno de confianza entre las autoridades nacionales con la finalidad de abordar los retos comunes⁸¹. En este sentido se han puesto en marcha una serie de medidas legislativas para fortalecer los instrumentos jurídicos existentes, entre las que destacan la revisión de la *Decisión Marco sobre el terrorismo*⁸², la *Propuesta de Directiva sobre armas de fuego*⁸³, la *Propuesta de Directiva sobre el Sistema Europeo de Antecedentes Penales*⁸⁴, el *Plan de Acción sobre la intensificación de la lucha contra la financiación del terrorismo*⁸⁵, la *Directiva sobre datos del Registro de Nombres de Pasajeros*⁸⁶ y el *Reglamento de Europol*⁸⁷.

81 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo. *Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una unión de la seguridad genuina y efectiva*. Bruselas, 20.4.2016, COM (2016), 230 final, p. 3 y ss.

82 Parlamento Europeo. *Informe sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo (COM (2015)0625 – C8-0386/2015 – 2015/0281(COD))*. A8-0228/2016.

83 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas*. Bruselas, 18.11.2015, COM (2015), 750 final, 2015/0269 (COD).

84 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo en lo que respecta al intercambio de información sobre nacionales de terceros países y al Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) y por la que se sustituye la Decisión del Consejo 2009/316/JAI*. Bruselas, 19.1.2016, COM (2016), 7 final, 2016/0002 (COD).

85 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Plan de Acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo*. Estrasburgo, 2.2.2016, COM (2016), 50 final.

86 *Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la utilización de datos del Registro de Nombres de los Pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave*. DOUE L 119, de 4.5.2016.

87 *Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo*. DOUE L 135, de 24.5.2016.

Propuesta de Directiva sobre la lucha contra el terrorismo

Se considera que la amenaza terrorista a la que actualmente se enfrenta la Unión Europea ha tenido cambios decisivos, lo que ha puesto de relieve la necesidad de adecuar las normas jurisdiccionales existentes haciéndolas más coherentes, exhaustivas y armonizadas en toda la Unión Europea para responder adecuadamente a los mayores desafíos prácticos y jurídicos que se presentan a escala transfronteriza⁸⁸, principalmente relacionadas con el viaje de ciudadanos europeos a terceros países para participar en actividades terroristas⁸⁹.

Las deficiencias del actual marco jurídico en la lucha contra el terrorismo⁹⁰ hacen que no responda a la tipificación como delito los viajes a terceros países que emprenden ciudadanos europeos con intenciones terroristas, así como los entrenamientos que reciben con fines terroristas. En lo que respecta a la financiación del terrorismo, el actual marco jurídico se limita únicamente a aquella que se proporciona a un grupo terrorista, sin incluir la financiación con fines de reclutamiento, entrenamiento o viajes al extranjero con fines terroristas. Dadas las limitaciones mencionadas, los Estados miembros se encuentran con una serie de dificultades a la hora de procesar a los combatientes extranjeros debido a los obstáculos relacionados con la prueba de la existencia de un grupo terrorista, encontrándose asimismo con la situación específica de los combatientes extranjeros que viajan a Siria o Irak por su cuenta para participar en actividades terroristas, sin llegar a ser parte de un grupo terrorista⁹¹. Como consecuencia, han sido los propios Estados miembros los que han insistido en la necesidad de revisar el actual marco jurídico a la vista de los requisitos implementados por la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de la ONU⁹², que establece una serie de medidas para luchar contra el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros.

En este sentido, la Resolución expresa que todos los Estados han de procurar que su respectiva legislación nacional tipifique como delitos graves y suficientes para enjuiciar y penalizar: 1) el intento de viajar, o el viaje a un tercer país, con el propósito de contribuir a la comisión de actos terroristas o la prestación o recepción de la formación para cometer actos terroristas; 2) la financiación de tales viajes; 3) la organización o

88 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo*. Bruselas, 2.12.2015, COM (2015), 625 final.

89 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo. *Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una unión de la seguridad genuina y efectiva*. Bruselas, 20.4.2016, COM (2016), 230 final.

90 *Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo, modificada por la Decisión Marco 2008/919/JAI*.

91 *Foreign Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response*, p. 5.

92 *Actuación consecutiva a la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 sobre antiterrorismo: informe sobre la aplicación de las medidas*. Doc. 9422/1/15 REV 1.

facilitación de dichos viajes⁹³. A raíz de ello, se considera que una comprensión común de los delitos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros, incluyendo el adiestramiento para fines terroristas, contribuiría a aumentar la eficacia de los instrumentos de la justicia penal y la cooperación a nivel internacional y de la Unión Europea⁹⁴. Por ello, a través del *Protocolo Adicional del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo* firmado por la Unión Europea, se tipifican como delitos los nuevos actos de índole terrorista:

1. Participar en una asociación o grupo con fines terroristas;
2. Recibir adiestramiento con fines terroristas;
3. Viajar al extranjero con fines terroristas;
4. Financiar viajes al extranjero con fines terroristas;
5. Organizar o facilitar de otro modo viajes al extranjero con fines terroristas⁹⁵.

Habría que mencionar que en el mes de marzo del año 2016 ha sido aprobada la *Propuesta de Directiva sobre la lucha contra el terrorismo* con el objetivo clave de aproximar la definición de los delitos de terrorismo, así como los delitos relacionados con un grupo terrorista, incluyendo las actividades de índole terrorista asociadas principalmente a los combatientes terroristas extranjeros y a la financiación del terrorismo, igualmente punibles si se cometen a través de Internet y redes sociales⁹⁶. No obstante, se hace hincapié en que independientemente de que el objetivo principal son los combatientes terroristas extranjeros, no ha de subestimarse la amenaza que suponen los terroristas autóctonos, los *lobos solitarios* y los viajeros terroristas «frustrados» tras la incautación de su pasaporte en las fronteras nacionales⁹⁷.

Respecto a lo anteriormente mencionado, y relacionado con las dificultades encontradas por los Estados miembros para procesar a aquellos que no necesariamente pertenecen a un grupo terrorista, la *Propuesta de Directiva* viene a dar respuesta tipificando como delito la pertenencia a una organización terrorista estructurada, siendo esta aquella «no formada fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en la que

93 *Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU) 2178 (2014) sobre las amenazas a la paz y la seguridad causadas por actos terroristas a nivel internacional adoptada el 24 de septiembre 2014.*

94 *Decisión (UE) 2015/1914 del Consejo de 18 de septiembre de 2015 relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo Adicional del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (CETS Núm.196).*

95 *Protocolo Adicional del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (CETS Núm. 196).*

96 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo [primera lectura]. Bruselas, 3 de marzo de 2016 (OR. en) 6655/16.*

97 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo. Bruselas, 2.12.2015, COM (2015), 625 final, p. 3.*

no necesariamente se hayan asignado a sus miembros funciones formalmente definidas, ni haya continuidad en la condición de miembro o una estructura desarrollada»⁹⁸.

Asimismo se considera de especial relevancia la incorporación de una serie de medidas adyacentes como la identificación, interrogación y control policial de los combatientes extranjeros retornados, además del intercambio sistemático de información sobre los mismos que ha de compartirse con el Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo de Europol y con los demás Estados miembros a través del Sistema de Información Schengen⁹⁹.

Lucha contra la financiación del terrorismo

La lucha contra la financiación del terrorismo constituye un aspecto decisivo de la lucha contra el terrorismo global¹⁰⁰ por lo que la Agenda Europea de Seguridad fijó una hoja de ruta basada en la puesta en marcha de un *Plan de Acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo* focalizado en dos grandes objetivos: 1) localizar a los terroristas a través de los movimientos financieros e impedirles que transfieran fondos u otros activos; 2) dismantelar las fuentes de ingresos de las organizaciones terroristas, centrándose en su capacidad para obtener financiación¹⁰¹. Para que este proceso sea eficaz, es fundamental reforzar la participación de los especialistas pertinentes tanto a escala nacional así como transnacional, por lo que juegan un papel fundamental el Grupo de Expertos en Blanqueo de Capitales y Financiación del Terrorismo y los representantes de las Unidades de Investigación Financiera de los Estados miembros, a la vez que otros organismos a escala de la Unión¹⁰².

En lo que respecta al primer objetivo, centrado en dismantelar las fuentes de ingresos e identificar la financiación de las organizaciones terroristas, la Unión Europea ha

98 Art. 2, letra d). *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo*. Bruselas, 2.12.2015, COM (2015), 625 final.

99 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo. *Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una unión de la seguridad genuina y efectiva*. Bruselas, 20.4.2016, COM (2016), 230 final, p. 6.

100 Reglamento (CE) 2580/2001 del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo (DOCE L 334), 28.12.2001, Considerando Núm. 2.

101 Comisión Europea, comunicado de prensa. *La Comisión presenta un «Plan de Acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo»*. Estrasburgo, 2 de febrero de 2016. IP/16/202.

102 Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2015 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DOUE L 141), 5.6.2015, Considerando Núm. 24.

considerado necesario reforzar las normas de transparencia a fin de combatir la financiación del terrorismo, la elusión fiscal y el blanqueo de capitales, consciente de que la interconexión global del sistema financiero facilita la ocultación y el traslado de fondos en todo el mundo dificultando el rastreo del dinero y beneficiando a los blanqueadores de capitales, a los evasores fiscales, terroristas y defraudadores quienes logran borrar su rastro¹⁰³. Asimismo se pretenden subsanar las dificultades relacionadas con el acceso a la información sobre la titularidad real de las cuentas financieras, además de sentar unas pautas comunes en materia de blanqueo de capitales, evasión fiscal y financiación ilícita para detectar mejor el blanqueo de capitales, la corrupción, la financiación del terrorismo y otras actividades delictivas¹⁰⁴.

Teniendo en cuenta la *Propuesta de Directiva sobre la lucha contra el terrorismo*, por actividades de financiación del terrorismo se entenderá «el suministro o la recogida de fondos¹⁰⁵, independientemente del medio utilizado, sea de forma directa o indirecta, con la intención de utilizarlos o a sabiendas de que serán utilizados, íntegramente o en parte, para la comisión de delitos de terrorismo¹⁰⁶ o delitos relativos a un grupo terrorista, provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo, captación de terroristas, adiestramiento de terroristas, recepción de adiestramiento con fines terroristas, viaje al extranjero con fines terroristas, organización o facilitación de viajes al extranjero con fines terroristas, hurto o robo con agravantes con el fin de cometer un delito de terrorismo, chantaje con el fin de cometer un delito de terrorismo, libramiento de documentos administrativos falsos con el fin de cometer un delito de terrorismo, complicidad, inducción y tentativa»¹⁰⁷.

103 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica la Directiva 2009/101/CE*. Estrasburgo, 5.7.2016 COM (2016), 450 final.

104 *Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que se refiere al acceso a la información por parte de las autoridades tributarias contra el blanqueo de capitales*. Estrasburgo, 5.7.2016, COM (2016), 452 final.

105 A efectos de la *Propuesta de Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo*, según el Art. 2, letra a), se entenderá por «fondos»: «Los bienes de cualquier tipo, tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, con independencia de cómo se hayan obtenido, y los documentos o instrumentos legales, sea cual fuere su forma, incluida la forma electrónica o digital, que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos bienes, incluidos, sin que la enumeración sea exhaustiva, créditos bancarios, cheques de viaje, cheques bancarios, giros, acciones, títulos, obligaciones, letras de cambio y cartas de crédito».

106 *Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2015 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DOUE L 141)*, de 5.6.2015, Art. 1, Ap.5.

107 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo*. Bruselas, 2.12.2015, COM (2015), 625 final. Arts. 3-10, 12-14 y 16.

El segundo objetivo del Plan de Acción reside en dismantelar y detectar las fuentes de ingreso de las organizaciones terroristas, teniendo en cuenta que los terroristas suelen recurrir a actividades delictivas para obtener financiación. En este sentido se ha puesto en el punto de mira la necesidad de detectar aquellos «terceros países de alto riesgo» en los que existen una serie de deficiencias estratégicas y jurisdiccionales para hacer frente a la financiación de las actividades terroristas y que plantean amenazas importantes para el sistema financiero de la Unión Europea¹⁰⁸. Como respuesta a la financiación terrorista, la *Propuesta de Directiva* abarca una serie de medidas armonizadas y reforzadas de diligencia debida, así como de contramedidas respecto a terceros países de alto riesgo. En este sentido destacan las plataformas de intercambio de moneda virtual y los instrumentos de prepago, insistiéndose en el acceso por parte de las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF,s) y otras autoridades competentes a registros centralizados bancarios y de cuentas de pago, o a sistemas electrónicos de recuperación de datos y mejora del acceso a la información y del intercambio de la misma por parte de las UIF,s¹⁰⁹ que además desde el 1 de enero del año 2016 han sido integradas en Europol.

Actualmente existe un Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo (TFTP) que juega un papel importante en las investigaciones de lucha contra el terrorismo, en tanto que refuerza la capacidad de detectar las redes terroristas a través del rastreo de la cadena de financiación. No obstante, el TFTP no está libre de deficiencias teniendo en cuenta que no proporciona una herramienta para rastrear actividades de financiación del terrorismo dentro de los países SEPA, —aquellos que excluyen los datos de transacciones financieras relativos a la zona única de pagos en euros—, ni entre ellos en el caso de transacciones SEPA. Como consecuencia, resulta imposible detectar y obtener información relativa a los combatientes terroristas extranjeros y a sus socios dentro de los países SEPA, y a pesar de la integración de la Red de Unidades de Inteligencia Financiera (UIF,s) en Europol, no se subsana esta laguna ya que el TFTP no forma parte de los métodos de trabajo de las UIF,s¹¹⁰. Dado el desafío mencionado, se está analizando si un Sistema Europeo de Seguimiento de Financiación del Terrorismo utilizado como sistema equivalente de la Unión Europea, podría ser la clave en

108 *Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2015 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión. Art. 9.1.*

109 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica la Directiva 2009/101/CE. Estrasburgo, 5.7.2016, COM (2016), 450 final.*

110 Consejo de la Unión Europea. *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015.* Bruselas, 4 de marzo de 2016, Doc. 6785/16, p.31 y ss.

tanto que aumentaría la capacidad de la Unión Europea y de sus Estados miembros para acceder a los datos pertinentes y reforzar sus capacidades analíticas de rastreo e identificación de terroristas a través de sus transacciones financieras^{III} incluyendo por lo tanto la zona SEPA.

Armas de fuego, precursores y explosivos

Las armas de fuego ilegales constituyen otra de las amenazas graves a la seguridad interior de la Unión Europea^{III2} y se considera que la lucha contra el tráfico ilícito de armas de fuego constituye en sí una de las medidas de lucha contra el terrorismo en la que es preciso avanzar más^{III3}, en tanto que a pesar de los esfuerzos realizados aún se considera muy fácil acceder a las armas, explosivos y precursores de explosivos dentro de la Unión Europea^{III4}. En este sentido, las diferencias existentes entre las legislaciones nacionales son un obstáculo para que haya controles efectivos y cooperación policial en toda la Unión Europea^{III5} en la lucha contra el tráfico ilícito de armas y material explosivo, por lo que se considera necesario establecer una serie de normas comunes para subsanar las lagunas, facilitando de esta forma las actuaciones judiciales y las investigaciones policiales. No obstante, además de las diferencias relacionadas con el marco legislativo de los Estados miembros, los desafíos consisten también en una serie de cuestiones prácticas, como la falta de recursos, prioridades políticas contradictorias o falta de medidas para hacer cumplir las leyes vigentes y que obstaculizan significativamente los avances transfronterizos para combatir el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos^{III6}.

A pesar de la existencia de varios instrumentos en la materia, la Unión Europea ha puesto en marcha un Plan de Acción con el objetivo de fijar una serie de medidas para restringir el acceso a las armas de fuego y explosivos ilícitos, y entre estas destacan la

III1 «En este sentido por sistema equivalente de la UE se entendería un sistema europeo independiente de seguimiento de la financiación del terrorismo mediante mecanismos de acceso, búsqueda y análisis de los datos del proveedor o los proveedores designados», Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre un Sistema Europeo de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo (TFTS de la UE). Bruselas, 27.II.2013, COM (2013), 842 final, p.3.

III2 *Estrategia de Seguridad Interior 2015-2020*, Doc. 9798/15, p.10.

III3 Consejo de la Unión Europea. *Informe al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales relativo a los trabajos del Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior durante el periodo comprendido entre julio de 2014 y diciembre de 2015*. Bruselas, 11 de marzo de 2016, 7033/16, p. 11.

III4 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad: Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos*. Bruselas, 2.II.2015, COM (2015), 624 final, punto 2.

III5 *Agenda Europea de Seguridad*. COM (2015), 185 final, de 28.4.2015, p.20.

III6 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas*. Bruselas, 18.II.2015, COM (2015), 750 final, p.5.

necesidad de crear puntos de contacto nacionales sobre armas de fuego; cartografiar las rutas del tráfico mundial de armas de fuego hacia la Unión Europea; y reforzar la cooperación entre los Estados miembros, entre Europol e Interpol, y asimismo, entre Europol y el sector privado¹¹⁷.

En cuanto a la cooperación policial, se considera que se han hecho avances en lo que respecta al acceso a los sistemas de información, jugando un papel fundamental la creación de una entrada única y una interfaz de búsqueda entre la Sección de Armas de Fuego del SIS II y la Base de Datos de i-ARMAS de Interpol¹¹⁸. Asimismo habría que mencionar que el apoyo de Europol resulta fundamental en las operaciones e investigaciones de los Estados miembros mediante una serie de análisis operativos y de coordinación, y a través de la plataforma del Sistema Europeo de Datos sobre Artefactos Explosivos (EBDS), además del Grupo de Acción contra la Delincuencia Informática, J-Cat¹¹⁹, que la Agencia pone a disposición de los Estados miembros.

Para reforzar la ofensiva de la Unión Europea en este ámbito en concreto, se considera necesario desarrollar herramientas de detección innovadoras para hacer frente a las amenazas planteadas por explosivos, y asimismo limitar el acceso de los terroristas a los precursores de explosivos y detonadores¹²⁰. En esta línea, se observa con preocupación la existencia de serias lagunas en la aplicación por parte de los Estados miembros del *Reglamento relativo a los precursores de explosivos*¹²¹ y se está evaluando la necesidad de una revisión de este marco normativo para fortalecer la seguridad de las existencias de explosivos, tanto civiles como militares. De especial preocupación ha sido la laguna que permitiría la reactivación de las armas de fuego, por lo que se han tomado medidas legislativas para garantizar que las armas de fuego inutilizadas lo sean irreversiblemente¹²².

117 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad: Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos*. Bruselas, 2.12.2015, COM (2015), 624 final, punto 2.

118 Consejo de la Unión Europea. *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015*. Bruselas, 4 de marzo de 2016, Doc. 6785/16, p.8.

119 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad: Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos*. Bruselas, 2.12.2015, COM (2015), 624 final, punto 4.

120 Consejo de la Unión Europea. *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015*. Bruselas, 4 de marzo de 2016, Doc. 6785/16, p. 28.

121 Reglamento (UE) 98/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero de 2013 sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos.

122 Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2403 de la Comisión de 15 de diciembre de 2015 por el que se establecen orientaciones comunes sobre las normas y técnicas de inutilización de las armas de fuego para garantizar que las armas de fuego inutilizadas lo sean irreversiblemente.

Otra serie de lagunas en el marco jurídico actual se irán colmando con la *Propuesta de Directiva sobre armas de fuego* y que tendrá como objetivo mejorar la difusión de la información, reforzar el rastreo, normalizar el marcado y establecer normas comunes para desactivar armas de fuego¹²³, además de prohibir la venta de armas de fuego o de sus componentes a través de Internet, teniendo en cuenta el aumento de su uso como canal de venta de armas de fuego y la dificultad de comprobar en línea la legalidad de las autorizaciones de tenencia de armas¹²⁴.

Registro de Nombres de los Pasajeros (PNR)

Los recientes ataques terroristas en la Unión Europea han puesto una vez más de relieve el alto nivel de amenaza al que nos enfrentamos. A raíz de ello, se considera necesario la puesta en marcha de una serie de medidas para garantizar un alto nivel de seguridad para todos los ciudadanos, medidas, no obstante, que no se pueden llevar a cabo sin un cierto grado de intrusión en el derecho a la privacidad¹²⁵. En este sentido, se ha considerado imprescindible que las autoridades competentes puedan evaluar e identificar pasajeros que antes de dicha evaluación no estaban fichados como sospechosos de delitos de terrorismo, pero que una vez realizado el análisis, sus datos PNR indiquen que sí puedan estar implicadas en los mismos y por consecuencia deban ser objeto de una investigación adicional¹²⁶.

En base a la nueva Directiva, las compañías aéreas tienen la obligación de facilitar a las autoridades competentes de los Estados miembros los datos PNR¹²⁷ de los vue-

123 *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre el refuerzo del uso de medios para luchar contra el tráfico de armas de fuego*, comunicado de prensa, Doc. 713/15, 8.10.2015.

124 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas*. Bruselas, 18.11.2015, COM (2015), 750 final, p.10.

125 *Meeting of the Consultative Forum of Prosecutors General and Directors of Public Prosecutions of the Member States of the European Union and Workshop on Data Retention in the Fight Against Serious Crime: The Way Forward Eurojust*. The Hague, 10-11 December 2015. Doc. 5930/16, 1.13.

126 *Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la utilización de datos del Registro de Nombres de los Pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave*. DOUE L 119, de 4.5.2016. Considerando Núm. 7.

127 Datos del Registro de Nombres de los Pasajeros recopilados por las compañías aéreas: 1). Localizador de registro PNR; 2). Fecha de reserva/emisión del billete; 3). Fecha(s) de viaje prevista(s); 4). Nombre(s) y apellido(s); 5). Dirección y datos de contacto tales como número de teléfono y dirección de correo electrónico; 6). Todos los datos de pago, incluida la dirección de facturación; 7). Itinerario completo del viaje para el PNR específico; 8). Información sobre viajeros asiduos; 9). Agencia de viajes/operador de viajes; 10). Situación de vuelo del pasajero: confirmaciones, facturación, no comparecencia o pasajeros de última hora sin reserva; 11). Información PNR escindida/dividida; 12). Observaciones generales (incluida toda la información disponible sobre menores de 18 años no acompañados, como nombre y sexo del menor, edad e idiomas que habla; nombre, apellidos y dirección de contacto del acompañante en el aeropuerto de salida y vínculo con el menor; nombre,

los que entren o que salgan de la Unión Europea, datos que serán evaluados por la Unidad de Información sobre Pasajeros (UIP) de cada Estado¹²⁸ y que a su vez deberán intercambiar mutuamente para garantizar la interoperabilidad¹²⁹. Dada la extrema necesidad, se considera oportuno que los Estados miembros aceleren la transposición de la misma sin esperar que finalice el plazo límite de dos años y que creen a la mayor brevedad posible las UIPs nacionales¹³⁰.

Asimismo, resulta de especial importancia el uso combinado de los datos API (Sistema de Información Anticipada sobre Pasajeros) y PNR, en tanto que reforzaría la eficacia de estos últimos en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave¹³¹ además de representar un valor añadido para la investigación policial, reduciendo al mínimo el riesgo de realizar controles e investigaciones de personas inocentes¹³².

apellidos y dirección de contacto del acompañante en el aeropuerto de llegada y vínculo con el menor; agente en el lugar de salida y de llegada); 13). Información sobre el billete, incluidos el número del billete, la fecha de emisión, los billetes solo de ida y la indicación de la tarifa de los billetes electrónicos (Automatic Ticket Fare Quote); 14). Datos del asiento, incluido el número; 15). Información sobre códigos compartidos; 16). Toda la información relativa al equipaje; 17). Número de viajeros y otros nombres de viajeros que figuran en el PNR; 18). Cualquier información recogida en el Sistema de Información Anticipada sobre los Pasajeros (Sistema API), incluidos el tipo, número, país de emisión y fecha de expiración de cualquier documento de identidad, nacionalidad, apellidos, nombre, sexo, fecha de nacimiento, compañía aérea, número de vuelo, fecha de salida, fecha de llegada, aeropuerto de salida, aeropuerto de llegada, hora de salida y hora de llegada; 19). Todo el historial de cambios de los datos PNR indicados en los números 1 a 18. «Anexo». *Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la utilización de datos del Registro de Nombres de los Pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave.*

128 Consejo de la Unión Europea. *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015*. Bruselas, 4 de marzo de 2016, Doc. 6785/16, p.12.

129 *Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la utilización de datos del Registro de Nombres de los Pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave*, Considerando Núm. 13.

130 Consejo de la Unión Europea. *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015*. Bruselas, 4 de marzo de 2016, Doc. 6785/16, p.12.

131 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad*. Bruselas, 6.4.2016, COM (2016), 205 final, p.15.

132 *Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la utilización de datos del Registro de Nombres de los Pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave*, Considerando Núm. 9.

Intercambio de información de antecedentes penales

Uno de los objetivos principales de la Unión Europea reside en ofrecer a sus ciudadanos un alto nivel de seguridad dentro de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y para ello, el intercambio de información de antecedentes penales resulta fundamental en vista de combatir la delincuencia transfronteriza y el terrorismo, contribuyendo así a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y decisiones judiciales en el mismo¹³³. En este sentido, la *Decisión Marco 2008/675/JAI* del Consejo establece que las autoridades judiciales de los Estados miembros a lo largo de un proceso penal, han de tener en cuenta las condenas anteriores pronunciadas contra la misma persona por distintos hechos en otros Estados miembros, con independencia de la nacionalidad de la persona de que se trate. Tratándose de información altamente sensible, en el contexto del intercambio de información de los registros de antecedentes penales de los Estados miembros, se garantiza un adecuado nivel de protección de datos con la aplicación de la *Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal*.

La necesidad de mejorar e intensificar el intercambio de información sobre condenas penales ha ocupado un lugar prioritario en la *Declaración sobre la lucha contra el terrorismo*¹³⁴ reiterándose en el Programa de La Haya¹³⁵ y posteriormente reflejado en el *Plan de Acción para la aplicación del Programa de La Haya*¹³⁶ teniendo como resultado un gran avance legislativo. No obstante, las deficiencias consistían ya no en la existencia de un marco legislativo, sino a nivel práctico, en la falta de interconexión informatizada de los registros de antecedentes penales a escala de la Unión Europea a través de una red europea¹³⁷.

Esta laguna fue subsanada en parte con la puesta en marcha en el año 2012 del Sistema Electrónico ECRIS¹³⁸, cuyo objetivo consiste en permitir un intercambio eficaz de

133 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo en lo que respecta al intercambio de información sobre nacionales de terceros países y al Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) y por la que se sustituye la Decisión del Consejo 2009/316/JAI*. Bruselas, 19.1.2016, COM (2016), 7 final, p.5.

134 *Declaración sobre la lucha contra el terrorismo*, Bruselas, 29 de marzo de 2004. Doc. 7906/04.

135 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Programa de La Haya: diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*, Bruselas, 10.5.2005, COM (2005), 184 final.

136 *Plan de acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de La Haya sobre refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (2005/C 198/01)*.

137 Consejo Europeo de Bruselas, 21 y 22 de junio de 2007. *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 20 de julio de 2007. Doc. 11177/1/07 REV 1, punto 30.

138 El actual Sistema ECRIS está basado en la *Decisión Marco 2008/315/JAI del Consejo de 26 de febrero de 2009 relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros*, y en la *Decisión 2009/316/JAI del Consejo de 6 de abril*

información entre los Estados miembros sobre condenas penales dictadas en la Unión Europea para mejorar la cooperación de las autoridades nacionales en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transnacional. Decimos en parte, en tanto que a pesar de la posibilidad de intercambiar información sobre nacionales de terceros países a través del ECRIS, no existe ningún procedimiento o mecanismo europeo común que lo haga de forma eficaz. En este sentido, ECRIS se considera un aspecto clave en la lucha contra el terrorismo, la radicalización y el extremismo violento¹³⁹ y es absolutamente imprescindible que en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia las autoridades nacionales competentes puedan intercambiar información de quienes hayan sido objeto de condenas penales, sean nacionales comunitarios o no, al tiempo que supone la posibilidad de atribuirles efectos fuera del territorio del Estado miembro que las hubiere pronunciado¹⁴⁰.

En tanto que hasta la fecha no se ha encontrado ninguna alternativa al ECRIS con respecto al intercambio de información de antecedentes penales de nacionales de terceros países y apátridas (NPT), teniendo en cuenta que sistemas como el SIS II, Prüm o EURODAC han sido diseñados para responder a fines distintos, la mejora del Sistema ECRIS en relación con los NTPs forma parte de la estrategia descrita en la *Agenda Europea de Seguridad*, por lo que actualmente existe una *Propuesta de Directiva ECRIS*¹⁴¹.

La Propuesta de la nueva Directiva introduce una serie de cambios para reforzar y colmar las lagunas del actual marco jurídico, y en este sentido destaca el mecanismo, en el marco del ECRIS, para identificar de forma eficiente a los Estados miembros que conservan información de antecedentes penales de los NTPs, transpuesto en un sistema de «coincidencia/no coincidencia» o *HIT-NO HIT*, basado en un filtro indexado anonimizado que permitirá reemplazar las «solicitudes genéricas» costosas e ineficaces, obstáculo para que los Estados miembros hagan uso del ECRIS para los NTPs. La ineficacia de las «solicitudes genéricas» se debe en parte a la imposibilidad de alma-

de 2009 por la que se establece el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) en aplicación del artículo 11 de la Decisión Marco 2009/315/JAI.

139 Parlamento Europeo. *Informe sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo en lo que respecta al intercambio de información sobre nacionales de terceros países y al Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) y por la que se sustituye la Decisión 2009/316/JAI (COM (2016) 0007 – C8-0012/2016 – 2016/0002(COD))*. Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. 27.6.2016, Doc. A8-0219/2016. Enmienda Núms. 4 y 7.

140 Libro Blanco relativo al intercambio de información sobre condenas penales y al efecto de estas en la Unión Europea (SEC (2005)63), Considerando Núm. 1.

141 Comisión Europea. *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo en lo que respecta al intercambio de información sobre nacionales de terceros países y al Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) y por la que se sustituye la Decisión del Consejo 2009/316/JAI*. Bruselas, 19.1.2016, COM (2016), 7 final. Doc. 2016/0002 (COD).

cenar impresiones dactilares de los NTPs, medida implementada en la *Propuesta de Directiva* y justificada por la necesidad de garantizar una identificación más segura de los NTPs, teniendo en cuenta la dificultad en determinar su identidad, bien porque no existen o no se encuentran documentos identificativos fiables, o bien porque los NTPs tienen apellidos muy comunes. De especial preocupación resulta la posibilidad de almacenar en los registros nacionales de antecedentes penales delitos cometidos por menores de edad. En este sentido, la Unión Europea deja al criterio del derecho nacional de los Estados miembros la respuesta a este asunto¹⁴².

Reglamento de Europol

El nuevo marco jurídico de Europol se basa en el artículo 88 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el que se establece que Europol se regirá por un Reglamento adoptado con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, con un procedimiento de control que refuerza el papel del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales. Asimismo para una mayor garantía de protección de datos, el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) cooperará con las autoridades nacionales de control.

A través del nuevo Reglamento, se persigue aumentar la eficiencia y eficacia de Europol, y en este sentido destacan una serie de estipulaciones novedosas, como la obligación de que los Estados miembros faciliten a la Agencia los datos necesarios para cumplir sus objetivos¹⁴³. Por otro lado, se prevé la posibilidad de que Europol reciba datos personales directamente de entidades privadas e incluso la posibilidad de transferir datos personales a entidades personales, en este último caso en ocasiones excepcionales¹⁴⁴.

Destaca también la creación de un modelo integrado de gestión de datos que permite a EUROPOL establecer vínculos y conexiones entre varias investigaciones, y

¹⁴² *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo en lo que respecta al intercambio de información sobre nacionales de terceros países y al Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) y por la que se sustituye la Decisión del Consejo 2009/316/JAI*. Bruselas, 19.I.2016, COM (2016), 7 final. En base al nuevo artículo 4 bis de la *Propuesta de Directiva*, se establecen una serie de obligaciones para los Estados miembros en lo que respecta a las condenas de un NTP pronunciadas en su territorio, y en este sentido tendrán «la obligación de almacenar información de los registros de antecedentes penales; la obligación de distribuir a los otros Estados miembros un filtro indexado anonimizado con información sobre la identidad de los NTPs condenados en su territorio, con el fin de identificar a los Estados miembros que conserven información de antecedentes penales de un NTP; y la obligación de actualizar el filtro indexado de conformidad con las supresiones y modificaciones de datos que se produzcan».

¹⁴³ Considerando Núm. 13. *Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo*.

¹⁴⁴ Art. 26. *Reglamento (UE) 2016/794-Europol*, 11 de mayo de 2016.

detectar nuevas tendencias y patrones en la delincuencia organizada, además de evitar duplicaciones dada la posibilidad de realizar cruces de los datos almacenados¹⁴⁵. En este sentido, de especial interés resultan también las previsiones legislativas con respecto a la posibilidad de que Europol intercambie datos personales con servicios de terceros países y con Interpol¹⁴⁶.

Grandes desafíos

La prevención, la lucha contra la radicalización y la interrupción de los viajes son algunas de las prioridades de las autoridades nacionales en sus esfuerzos para hacer frente al fenómeno de los combatientes extranjeros de una manera eficiente y completa¹⁴⁷ por lo que los instrumentos jurídicos nacionales y las políticas antiterroristas están en continuo desarrollo para responder mejor a la amenaza terrorista en evolución.

Europol avisaba muy tempranamente que Francia, España y el Reino Unido eran los países más gravemente afectados por el terrorismo como resultado del número de ataques terroristas y sospechosos detenidos¹⁴⁸. Hoy en día, desafortunadamente, el panorama no ha cambiado, por lo que mencionaremos brevemente las modificaciones introducidas en sus legislaciones nacionales por Francia, Bélgica y Alemania (por haber sido objetivo de los últimos ataques terrorista), Reino Unido (por el BREXIT) y España.

Francia

En lo que respecta al abanico legislativo de Francia en la lucha contra el terrorismo, el Código Penal francés dedica su Capítulo II «Disposiciones Especiales», Art. 422 - 1 a 7, a los actos de terrorismo, clasificados como infracciones autónomas y a los que les atribuye un régimen procesal particular. Por otro lado, la ley francesa de 23 de enero de 2006 permite la congelación de activos por orden del Ministerio de Economía y Finanzas a todos aquellos que cometan o intenten cometer actos de terrorismo, incluyendo por lo tanto a personas o entidades. Asimismo, la *Ley 2012/1432 relativa a la seguridad y la lucha contra el terrorismo* tipifica como delitos de terrorismo la apología terrorista en Internet y permite «que la justicia francesa persiga los actos de terrorismo cometidos en el extranjero por ciudadanos franceses o por personas que residan habitualmente en Francia, permitiendo perseguir a las personas que hayan participado en campamentos de entrenamiento terroristas en el extranjero aunque no hayan co-

145 *Posición del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo*. Bruselas, 24 de febrero de 2016. Doc. 14957/15 ADD 1.

146 Considerando Núm. 32. *Reglamento (UE) 2016/794 -Europol*, 11 de mayo de 2016.

147 *Foreign Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response*, 2015, p.2 y ss.

148 *Europol, TE-SAT 2007. EU Terrorism Situation and Trend Report, March 2007*, p.3.

metido actos reprobables en territorio francés, y la aplicación de la congelación de los haberes financieros a las personas que inciten al terrorismo»¹⁴⁹.

No obstante, habría que mencionar que la legislación francesa contra el terrorismo responde plenamente a las disposiciones del párrafo 6 de la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en tanto que tipifica como delito los viajes y organización de los mismos con fines terroristas; la participación y asociación en grupo terrorista, incluyendo todas las medidas preparatorias como formación, adoctrinamiento ideológico, etc.; el reclutamiento, incluso cuando el individuo afectado para el reclutamiento no haya respondido positivamente a la solicitud; la financiación del terrorismo, lo que hace posible procesar directamente a las personas que apoyan a terroristas a través de actividades de suministro de fondos; y a los asesores e intermediarios financieros, que, con pleno conocimiento de los hechos, participan en la gestión, ocultamiento y transferencia de fondos¹⁵⁰.

Bélgica

Se considera que el marco jurídico belga de lucha contra el terrorismo es coherente y eficaz, y prueba de ello es el Título I bis del Código Penal belga, artículos 137 a 141 bis, destinados a los actos de terrorismo. Asimismo, la ley de 18 de febrero de 2013 por la que se modifica el Libro II, Título I bis del Código, tipifica como delitos de terrorismo la provocación pública para cometer un delito terrorista y la capacitación para el terrorismo. Esta ley transpone a la legislación belga la *Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo de la Unión Europea, de 28 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la lucha contra el terrorismo*. Asimismo, la legislación antiterrorista belga es conforme con el Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo, abierto a la firma en Varsovia el 15 de mayo de 2005¹⁵¹.

Dicho esto, la legislación antiterrorista belga tipifica como delitos de terrorismo la participación y el apoyo a grupos terroristas; la financiación del terrorismo; la incitación a la comisión de delitos de terrorismo; el reclutamiento y la capacitación para cometer delitos de terrorismo; y el entrenamiento y los viajes al extranjero con fines terroristas¹⁵².

Alemania

En junio del año 2015 Alemania pone en marcha su nueva legislación antiterrorista en vista de implementar la *Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*

149 *France Diplomatie*, 2013. <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/defensa-y-seguridad/terrorismo/>.

150 *Criminal Justice Response to the Phenomenon of Foreign Fighters: Compilation of Replies*, «Annex X». Doc. 5206/2/15 REV.

151 Council of Europe. Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER). *Profiles on Counter Terrorism Capacity*. February 2014, p.1. www.coe.int/terrorism.

152 *Criminal Justice Response to the Phenomenon of Foreign Fighters: Compilation of Replies*, «Annex II». Doc. 5206/2/15 REV 2.

sobre los combatientes terroristas extranjeros. En este sentido, Alemania tipifica como delito de índole terrorista los viajes fuera del país con la intención de recibir entrenamiento terrorista y la financiación del terrorismo (ley que modifica el delito de la preparación de un delito grave y violento que pone en peligro la seguridad del Estado, 12 de junio de 2015), y asimismo implementa una serie de restricciones de pasaportes y de documentos de identidad de los combatientes extranjeros (ley que modifica la ley de documentos de identidad y la utilización de una tarjeta de identidad *sustitutiva*, 20 de junio de 2015)¹⁵³.

En este sentido, el Código Penal alemán tipifica como delito las visitas a un campo de entrenamiento terrorista con el fin de preparar un ataque terrorista; la incitación a cometer delitos de terrorismo; delitos relacionados con el apoyo, reclutamiento y pertenencia a una organización terrorista; la preparación o realización de un delito grave y violento que ponga en peligro la seguridad del Estado; viajar al extranjero para recibir entrenamiento terrorista; y la financiación del terrorismo¹⁵⁴. Habría que mencionar también que el apartado 1 del artículo 91 del Código Penal alemán incrimina a toda persona que exhiba o suministre a otra material escrito y cuyo contenido podría servir de instrucción para la comisión de un delito violento grave que ponga en peligro la seguridad del Estado si las circunstancias de su difusión propician el despertar o alentar la preparación de otras personas cometer tal delito. Asimismo, el párrafo 1 y 2 del artículo 91 incrimina a toda persona que obtenga material escrito con el propósito de cometer un delito grave de violencia que ponga en peligro la seguridad del Estado¹⁵⁵.

Reino Unido

La ley de terrorismo de 2000 y de 2006 prevé una variedad de disposiciones penales que permiten incluso el procesamiento de potenciales combatientes extranjeros. En este sentido, se tipifica como delito la financiación del terrorismo, la participación y/o dirección de un grupo terrorista, la incitación al terrorismo y los viajes para unirse a una organización terrorista. Asimismo, en marzo de 2015, el Reino Unido aprobó la ley de delitos graves que permite el procesamiento de las personas que han recibido

153 Global Legal Monitor. *Germany: New Anti-Terrorism Legislation Entered Into Force*. <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/germany-new-anti-terrorism-legislation-entered-into-force/>.

154 *Criminal Justice Response to the Phenomenon of Foreign Fighters: Compilation of Replies*, «Annex VI». Doc. 5206/2/15 REV 2. Véase también *International Centre for Counter Terrorism, The Hague: The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union Profiles, Threats and Policies*. DOI: 10.19165/2016.1.02. p. 34.

155 Commission staff working document. Accompanying the document: *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of Council Framework Decision 2008/919/JHA amending Framework Decision 2002/475/JHA on Combating Terrorism*. (COM (2014) 554 final). Brussels, 5.9.2014., SWD (2014), 270 final, p.3.

adiestramiento terrorista en el extranjero y que estén vinculadas al Reino Unido o que buscan atacar en su territorio¹⁵⁶.

La principal amenaza terrorista a la que se enfrenta el Reino Unido sigue siendo la islamista, principalmente proveniente de Siria e Irak. Por otro lado, se considera que dentro del país hay en torno a 350 combatientes retornados, lo que hizo elevar el nivel de amenaza ante una situación de riesgo de ataque altamente probable¹⁵⁷. En junio de 2016, Reino Unido votó por la salida de la Unión Europea, lo que según el británico Rob Wainwright, director de Europol, tendría como consecuencia socavar el potencial del país en la lucha contra el terrorismo, teniendo en cuenta la pérdida de acceso a las bases de datos y sistemas de información, además de los proyectos operativos que se están llevando a cabo en la Unión Europea¹⁵⁸. Sin lugar a duda, el éxito de las actividades de lucha contra el terrorismo requiere una estrecha coordinación y colaboración internacional¹⁵⁹.

España

El preámbulo de la nueva ley española de antiterrorismo destaca que «la experiencia de la lucha contra el terrorismo en España (...) ha permitido contar con una legislación penal eficaz en la respuesta al terrorismo protagonizado por bandas armadas como ETA o el GRAPO» por lo que, si bien es verdad que la faceta y el *modus operandi* del terrorismo islamista es totalmente distinto a las de las bandas terroristas anteriormente mencionadas, se considera que «la legislación penal antiterrorista española constituye un ejemplo típico de normativa excepcional y de emergencia»¹⁶⁰.

En este sentido, los delitos de terrorismo vienen tipificados en la *Ley Orgánica 2/2015* que modificó la *Ley Orgánica 10/1995*, y en la que se penaliza la financiación del terrorismo, la participación en una organización terrorista, la incitación, reclutamiento y la formación con fines terroristas y asimismo los viajes al extranjero con el propósito de unirse a un grupo terrorista o cometer un acto terrorista¹⁶¹. Habría que mencionar que el artículo 579, apartado 1, tipifica como delito la provocación, la conspiración y la incitación a cometer delitos de terrorismo a través de la distribución o difusión pública de mensajes o eslóganes destinados a provocar, alentar o favorecer la comisión de cualquiera de los delitos tipificados en el capítulo sobre grupos terroristas y delitos terroristas (artículos 571 a 580), o para crear o aumentar el riesgo de que se cometan.

156 *International Centre for Counter Terrorism, The Hague: The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union Profiles, Threats and Policies*. DOI: 10.19165/2016.1.02. p.41.

157 *Contest The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism Annual Report 2015*.

158 *The Guardian*, 12 de junio de 2016.

159 *Contest The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism Annual Report 2013*.

160 DE LA CUESTA, J.L.: *Legislación antiterrorista en España, SOS Attentats, Terrorisme, victimes et responsabilité pénale internationale*, París 2003, (ISBN: 2-7021-3426-2), p.5.

161 *Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo*.

Una vez visto brevemente las modificaciones legislativas introducidas por los países en los que hemos reparado, habría que mencionar que a pesar del gran avance que se da a nivel legislativo en la Unión Europea y particularmente en los Estados miembros, Eurojust avisa de los desafíos a los que se enfrentan las autoridades nacionales competentes a la hora de investigar y juzgar las «fuertes evidencias» en casos de sospecha de viajes al extranjero con fines de recibir adiestramiento para cometer atentados terroristas, dada la imposibilidad de obtener una cooperación judicial con las autoridades en Siria en vista de obtener pruebas fidedignas de las actividades de los retornados. Pruebas que además permitirían calificarlos en diferentes categorías de riesgo para la seguridad internacional: alto, moderado y bajo¹⁶².

Asimismo, Eurojust insiste también en otro de los desafíos a los que se enfrentan las autoridades competentes nacionales y que reside en la dificultad de obtener pruebas electrónicas de otras jurisdicciones para demostrar el apoyo o la participación en actividades terroristas en Internet, como la interceptación de voz en las comunicaciones tipo Skype o Viber, dadas las restricciones a la retención de datos y la difícil cooperación transfronteriza con los proveedores de servicios de Internet en Europa y fuera. En este sentido, la Agencia ha puesto de relieve una serie de obstáculos y entre ellos menciona: 1) la falta de normas legales comunes para las interceptaciones de VoIP; 2) la dificultad de identificar las direcciones IP en las comunicaciones realizadas a través de locutorios o Internet Café; 3) lagunas en las legislaciones nacionales para tipificar y juzgar como delitos relacionados con el terrorismo el hospedaje y la administración de un sitio web que contiene material de índole terrorista; 4) falta de armonización legislativa a nivel de la Unión Europea con respecto al periodo de conservación de datos, lo cual puede crear dificultades en la obtención de pruebas y la cooperación judicial; 5) obstáculos en la congelación de una cuenta personal en una red social, —por ejemplo, Facebook—, cuando el Proveedor de Servicios de Internet (ISP) se encuentra en un país diferente al que se esté llevando a cabo dicha investigación¹⁶³.

No obstante, reconociendo los avances realizados, y que se siguen realizando, no solamente a nivel legislativo, sino también operativo, las medidas antiterroristas a nivel de la Unión Europea y específicamente a nivel de cada Estado miembro, podrían ser consideradas adecuadas siempre y cuando la integración y la cooperación entre los Estados miembros llegue a su más absoluto nivel. Desafortunadamente, aún queda mucho por hacer.

CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo se han puesto de relieve una serie de medidas e instrumentos que la Unión Europea ha puesto en marcha para abordar el fenómeno del terrorismo global que amenaza tanto a la seguridad interior como exterior de la región.

¹⁶² *Foreign Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response*, p.2.

¹⁶³ *Foreign Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response*, p.3.

Tal y como hemos mencionado reiteradamente, la Unión Europea, comprometida con su objetivo de garantizar a sus ciudadanos un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, ha optado por combatir el terrorismo y la radicalización extremista a través de una serie de medidas que se pueden calificar como *respuestas duras* y *respuestas blandas*, pensadas para crear una estructura de seguridad interior. Si bien es verdad que se han realizado avances, no menos verdad es que aún existen una serie de deficiencias y lagunas que obstaculizan una respuesta firme y contundente al fenómeno terrorista.

Para colmar estas deficiencias, resulta imprescindible por un lado actualizar y armonizar los instrumentos jurídicos, y por otro lado, mejorar urgentemente el intercambio de información entre las autoridades competentes de los Estados miembros, así como realizar la interconexión de todos los sistemas de información existentes, mejorar la seguridad de las fronteras y trabajar a nivel de cooperación judicial con las autoridades en Siria en vista de obtener pruebas fidedignas de las actividades ahí realizadas por los retornados.

BIBLIOGRAFÍA

Acción Común de 20 de diciembre de 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establece un programa común para el intercambio, la formación y la cooperación de las autoridades policiales y aduaneras (OISIN) (97/12/JAI).

Actuación consecutiva a la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 sobre antiterrorismo: informe sobre la aplicación de las medidas. Doc. 9422/1/15 REV 1.

Agenda Europea de Seguridad, COM (2015), 185 final, de 28.4.2015.

Commission staff working document. Accompanying the document: *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of Council Framework Decision 2008/919/JHA amending Framework Decision 2002/475/JHA on Combating Terrorism.* (COM (2014) 554 final). Brussels, 5.9.2014. SWD (2014) 270 final.

Comisión de las Comunidades Europeas. *Libro Blanco relativo al intercambio de información sobre condenas penales y al efecto de estas en la Unión Europea (SEC (2005)63).* Bruselas, 25.01.2005, COM (2005), 10 final.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005. *Programa de La Haya: diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia.* COM (2005), 184 final. DOUE C 236, de 24.9.2005.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Prevenir la radical-*

ización hacia el terrorismo y el extremismo violento: una respuesta más firme de la UE. Bruselas, 15.1.2014, COM (2013), 941 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Refuerzo de la cooperación en materia de aplicación de la ley en la UE: Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM).* COM/2012/0735 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad.* Bruselas, 6.4.2016, COM (2016), 205 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Fronteras Inteligentes: opciones y camino a seguir.* Bruselas, 25.10.2011. COM (2011), 680 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo. *Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una unión de la seguridad genuina y efectiva.* Bruselas, 20.4.2016, COM (2016).

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre un sistema europeo de seguimiento de la financiación del terrorismo (TFTS de la UE). Bruselas, 27.11.2013, COM (2013), 842 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad: Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos.* Bruselas, 2.12.2015, COM (2015), 624 final.

Consejo de la Unión Europea, comunicado de Prensa. *Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo: el Consejo confirma el acuerdo con el Parlamento.* Doc. 716/16 de 5.12.2016.

Consejo de la Unión Europea. *Informe sobre la Situación de la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 en materia antiterrorista.* Doc. 14734/15.

Consejo de la Unión Europea. *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015.* Bruselas, 4 de marzo de 2016, Doc. 6785/16.

Council Conclusions on the EU Regional Strategy for Syria and Iraq as well as the ISIL/ Daesh Threat, 16 de marzo de 2015, Doc. 7267/15.

Council of Europe. Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER). *Profiles on Counter Terrorism Capacity.* February 2014.

Council of European Union. Criminal Justice Response to the Phenomenon of Foreign Fighters: Compilation of Replies, «Annex X». Doc. 5206/2/15 REV.

Council of European Union. *Outline of the Counter Terrorism Strategy for Syria and Iraq, with Particular Focus on Foreign Fighters,* 16 de enero de 2015, Doc. 5369/15.

- Decisión del Consejo, de 28 de junio 2001, por la que se establece una segunda fase del programa de fomento, intercambio, formación y cooperación entre los servicios represivos (OISIN II), Diario Oficial L 186, de 07.07.2001.*
- Decisión (UE) 2015/1914 del Consejo de 18 de septiembre de 2015 relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo Adicional del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (CETS Núm. 196), DOUE L 280, 24.10.2015.*
- Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2015 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DOUE L 141), de 5.6.2015.*
- Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la utilización de datos del Registro de Nombres de los Pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave. DOUE L 119, de 4.5.2016.*
- Estrategia de Seguridad Interior 2015-2020, Doc. 9798/15.*
- Europol, TE-SAT 2007. EU Terrorism Situation and Trend Report, March 2007.*
- Europol, Unclassified-Basic Protection Level: EU Internet Referral Unit. Year one Report Highlights.*
- Foreign Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response.*
- Internal Eurojust Report: Terrorism Convictions Monitor. Issue 18 February 2014.*
- International Centre for Counter Terrorism, The Hague: The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union Profiles, Threats and Policies. DOI: 10.19165/2016.1.02.*
- Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo. BOE Núm. 77, de 31 de Marzo de 2015.*
- Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (2010/C 115/01). DOUE C 115, 4.5.2010.*
- Programa OISIN II. Programa de trabajo anual y convocatoria de propuestas para 2002 (2002/C 66/19). DOCE C 66, de 15.3.2002.*
- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo. Doc. 2015/0281(COD).*
- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero*

para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica la Directiva 2009/101/CE. Estrasburgo, 5.7.2016, COM (2016), 450 final.

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas. Bruselas, 18.11.2015, COM (2015), 750 final.

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo en lo que respecta al intercambio de información sobre nacionales de terceros países y al Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) y por la que se sustituye la Decisión del Consejo 2009/316/JAI. Bruselas, 19.1.2016, COM (2016) 7 final.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entrada/Salida (EES) para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. Bruselas, 28.2.2013, COM (2013), 95 final.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) 2007/2004, el Reglamento (CE) 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE. Estrasburgo, 15.12.2015, COM (2015), 671 final. Doc. 2015/0310 (COD).

Reglamento (CE) 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de julio de 2008 sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS). DOUE L 218, de 13.8.2008.

Reglamento (CE) 2580/2001 del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo. DOCE L 344, de 28.12.2001.

Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2403 de la Comisión de 15 de diciembre de 2015 por el que se establecen orientaciones comunes sobre las normas y técnicas de inutilización de las armas de fuego para garantizar que las armas de fuego inutilizadas lo sean irreversiblemente. DOUE L 333, de 19.12.2015.

Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de Normas de la Unión para el Cruce de Personas por las Fronteras, conocido como el Código de Fronteras Schengen. DOUE L 77, de 23.3.2016.

Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo. DOUE L 135, de 24.5.2016.

Reglamento (UE) 98/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero de 2013 sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos. DOUE L 39, de 9.2.2013.

Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU) 2178 (2014) sobre las amenazas a la paz y la seguridad causadas por actos terroristas a nivel internacional adoptada el 24 de septiembre 2014.

Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2015, sobre la prevención de la radicalización y el reclutamiento de ciudadanos europeos por organizaciones terroristas (2015/2063(INI)).

Resolución del Parlamento Europeo sobre las medidas de lucha contra el terrorismo (2015/2530(RSP)).

Documentos académicos

DE LA CUESTA, J.L.: *Legislación antiterrorista en España, SOS Attentats, Terrorisme, victimes et responsabilité pénale internationale*, París 2003, (ISBN: 2-7021-3426-2).

REVENGA SÁNCHEZ, M.: «Garantizando la libertad y la seguridad de los ciudadanos en Europa: sobre nobles sueños y pesadillas en la lucha contra el terrorismo», publicado en *Parlamento y Constitución. Anuario*. Año 2006-2007, Núm. 10.

THIEUX, L: «La Unión Europea frente al terrorismo global», *Rev. Papelets*, Núm. 86, 2004, pp. 95-103.

Páginas Web

France Diplomatie, 2013. <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/defensa-y-seguridad/terrorismo/>.

Global Legal Monitor. Germany: New Anti-Terrorism Legislation Entered Into Force. <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/germany-new-anti-terrorism-legislation-entered-into-force/>.

Artículo recibido: 11 de agosto de 2016.

Artículo aceptado: 7 de marzo de 2017.

David López Morales

*Graduado en Derecho y en Ciencias Políticas por la Universidad Carlos III de Madrid.
Masters of Laws (LLM) en King's College London.*

Correo: david.lopez_morales@outlook.com

TERRAE ÚLTIMA THULE: COOPERA- CIÓN EN LA REGIÓN ÁRTICA

TERRAE ULTIMA THULE: COOPERA- TION IN THE ARCTIC REGION

Resumen

La región ártica se presenta como el lugar de convivencia de algunas de las mayores superpotencias del mundo, muchas de ellas sumidas en tensión diplomática desde el pasado siglo. Sin embargo, a pesar del aumento de enfrentamientos en otras regiones, la cooperación se mantiene estable y sólida en el Ártico. ¿Qué explicación tiene esta situación? Diferentes factores, tales como, un reparto equitativo de los recursos naturales a través de marcos de derecho internacional, instituciones de carácter soft-law que permiten el diálogo, y un clima y un terreno hostil por igual a todos ellos, no solo crean las condiciones necesarias para la colaboración sino que elimina la posibilidad de conflicto en esta región del mundo. Esta inusual situación ha suscitado desde hace décadas un acalorado debate en la doctrina y en la opinión pública tratando de investigar si esta cooperación se mantendrá en un futuro.

Palabras Clave

Cooperación ártica, *CNUDM*, soft-law, estabilidad, reclamaciones de soberanía, instituciones, seguridad.

Abstract

The arctic region presents itself as a place of coexistence between some of the biggest superpowers of the world, most of them in diplomatic tension since the last century. Nonetheless, despite the increasing number of conflicts in other regions, arctic cooperation keeps stable and solid. What explanation can we find to this situation? Several factors such as the balanced distribution of natural resources through international law, soft-law institutions that trigger dialogue and an environment equally hostile to all the actors involved create the necessary conditions for cooperation and erases any possibility of conflict. This unusual situation has sparked an intense debate for decades in academia and public opinion on whether this cooperation will be maintained in the future.

Keywords

Arctic cooperation, UNCLOS, soft-law, stability, sovereignty claims, institutions, security.

Como citar este artículo:

LÓPEZ, David. "Terrae Última Thule: cooperación en la región ártica". Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2017, núm.10.

TERRAE ÚLTIMA THULE: COOPERACIÓN EN LA REGIÓN ÁRTICA

INTRODUCCIÓN

Tras la disolución de la URSS hemos observado a lo largo de los últimos años el renacimiento de la Federación Rusa como poder mundial con un lenguaje marcadamente nacionalista y claramente militarista. Esto ha llevado a una escalada de tensiones en los últimos años: la adhesión de Crimea a la Federación Rusa llevó a múltiples países europeos, Canadá y Estados Unidos, a imponer sanciones a Rusia, la cual a su vez ha impuesto contrasanciones a muchos de ellos. A su vez, la guerra en Siria, donde Rusia apoya al Gobierno de Bashar Al-Asad mientras que las tropas rebeldes son apoyadas por Occidente, llevó a la intervención militar rusa en Siria en septiembre de 2015. El surgimiento del Daesh si bien no ha modificado los apoyos y simpatías de los dos bloques, si ha puesto sobre la mesa la necesidad de combatir a un enemigo común. Pero incluso en los momentos de mayor necesidad de cooperación, y tras más de seis años de conflicto, poco parece el alivio de las tensiones y la posibilidad de cooperación.

Sin embargo, existe una región en el mundo donde estos Estados sumidos en una gran tensión cooperan pacíficamente desde hace décadas. Nos referimos al Ártico. Fergus Fleeming comienza su excelente investigación *La conquista del Polo Norte*⁶ señalando que existen cinco Polos Norte:

«[e]l *geográfico*, que es el casquete fijo y absoluto del globo; el *magnético*, el que señalan las brújulas y no es estacionario, sino que yerra actualmente por el Ártico

1 EL PAÍS. «Putin firma la anexión de Crimea a Rusia», Publicado: 18.03.2014. Disponible: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/18/actualidad/1395125826_603105.html. (Accedido: 18.10.2015).

2 THE WALL STREET JOURNAL. «EU Imposes Sanctions on People, Institutions Involved in Ukraine Conflict», Publicado: 16.02.2015. Disponible: <http://www.wsj.com/articles/eu-imposes-sanctions-on-people-institutions-involved-in-ukraine-conflict-1424078782>. (Accedido: 18.10.2015).

3 GOVERNMENT OF CANADA. «Canadian Sanctions Related to Russia», Disponible: <http://www.international.gc.ca/sanctions/countries-pays/Russia-Russie.aspx?lang=eng>. (Accedido: 18.10.2015).

4 REUTERS. «UPDATE 6-Obama warns on Crimea, orders sanctions over Russian moves in Ukraine», Publicado: 7.03.2014. Disponible: <http://www.reuters.com/article/2014/03/07/ukraine-crisis-obama-idUSLiNoM3oXQ20140307>. (Accedido: 18.10.2015).

5 ELMUNDO. «El despliegue militar ruso en Siria alerta al Gobierno de Obama», Publicado: 7.09.2015. Disponible: <http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/07/55ec9427e2704e7b458b4589.html>. (Accedido: 18.10.2015).

6 FLEEMING, Marcus. *La conquista del Polo Norte*, Fábula Tusquets Editores, Barcelona, 2012.

canadiense; el *geomagnético* de la Tierra y se encuentra hoy sobre el noroeste de Groenlandia; el de la *Inaccesibilidad*, lugar de nombre magnífico en el océano Ártico, al norte de Alaska, que representa el punto más septentrional en todas las direcciones desde tierra (en la actualidad, mil cien kilómetros desde la costa más cercana); e incluso hay un Polo en el cielo, el *celeste*, la extensión astronómica de la línea trazada a través del eje de la Tierra, que casi toca la estrella Polar»⁷.

Existe aún así otro Polo Norte, el *geopolítico*, aquel que ha hecho a cientos de exploradores aventurarse durante decenios a una muerte casi segura para conquistar ese Polo inaccesible y convertirlo en territorio soberano de su Estado y que actualmente se disputan diferentes Estados de manera pacífica bajo el marco del derecho internacional. La situación en el Polo Norte ha cambiado de la confrontación característica de la Guerra Fría a un escenario de cooperación y de disputas pacíficas sobre explotación de recursos naturales, cuestiones de jurisdicción y la oportunidad comercial de nuevos pasos de navegación⁸. Stefan Zweig en su obra *Momentos estelares de la humanidad*⁹ señalaba que en la historia del hombre existen una serie de momentos que marcan y cambian el destino de los pueblos durante las siguientes décadas. En el caso del Ártico fue el discurso pronunciado por Mikhail Gorbachov en octubre de 1987 en Murmansk. El entonces secretario general del Partido Comunista de la Unión Soviética apeló al sentido común de todas las naciones árticas para hacer de esta una región desnuclearizada, un lugar de encuentro y cooperación donde la estabilidad y la paz fuesen garantizadas¹⁰.

La reducción de tensiones con la caída del bloque soviético sumado al deshielo del Polo, los avances tecnológicos en la extracción de recursos y la promesa de grandes riquezas¹¹ por la explotación de estos o de la apertura de los pasos de navegación y el turismo, sin duda han facilitado que esta región se haya convertido en aquello a lo que apelaba Gorbachov. En 1996 se creó un foro intergubernamental, el Consejo Ártico, para el debate y la cooperación entre los Estados árticos que ha dado lugar a múltiples informes, grupos de trabajo y ha sido el lugar de recomendaciones de políticas públicas que posteriormente los Estados árticos han implementado. Sin embargo, en la

7 *Ibid.*, p.25.

(*) La cursiva es del autor.

8 ØSTERUD, Øyvind; y HØNNELAND, Geir. «Geopolitics and International Governance in the Arctic», *Arctic Review on Law and Politics*, Vol. 5, 2, 2014, p. 159.

9 ZWEIG, Stefan. *Momentos estelares de la humanidad. Catorce miniaturas históricas*, Editorial Acantilado, Barcelona, 2002.

10 GORBACHOV, Mikhail. «Mikhail Gorbachov's Speech in Murmansk at the Ceremonial Meeting on the Occasion of the Presentation of the Order of Lenin and the Gold Star to the City of Murmansk». Disponible: http://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf. (Consultado: 09.12.2015).

11 Estudiamos las estimaciones de recursos naturales del Ártico en el marco analítico.

actual situación de tensiones muchos se preguntan si esta cooperación en el Ártico se mantendrá o por el contrario se verá contagiada por otros conflictos.

En conclusión, tal y como señala el autor francés Amiral Besnault: «[g]iven the uncertainties of the future, a combination of economic needs, new opportunities, unresolved sovereignties and a spill-over from conflicts elsewhere, continuously made the Arctic an area for strategic concern»¹².

ESTADOS ÁRTICOS: INTERESES Y FACTORES DE COOPERACIÓN

Hemos señalado que existen una serie de superpotencias que se encuentran en tensión en el resto del mundo y que sin embargo cooperan pacíficamente en el Ártico. Nos encontramos con cinco Estados ribereños [Federación Rusa, Estados Unidos de América, Canadá, Noruega y Dinamarca (a través de Groenlandia)]. A estos Estados ribereños se les conoce dentro de la literatura como *Arctic Five* (en lo sucesivo, A-5). Todos los A-5 tienen reclamaciones de soberanía sobre el Ártico en base a las disposiciones de la *Convención de las Naciones Unidas del Derecho del Mar*¹³ (en lo sucesivo, *CNUDM*). El Consejo Ártico (en lo sucesivo, CA) se encuentra compuesto por estos A-5 más tres Estados no ribereños: Suecia, Finlandia e Islandia, los *Arctic Eight* (en lo sucesivo, A-8). Aparte de estos Estados tienen membresía seis organizaciones de los pueblos indígenas del Ártico pero tal y como hemos apuntado anteriormente estos no formarán parte de nuestro objeto de estudio. Como se verá más adelante esta diferencia resulta importante porque no todos los actores se encuentran involucrados en los diferentes tipos de cooperación.

Tal y como hemos adelantado nos encontramos en una región con múltiples intereses comerciales y riquezas naturales para todos estos Estados. Todos los Estados árticos han impuesto sanciones económicas a Rusia y exceptuando Finlandia y Suecia, el resto forman parte de la OTAN. Habiendo descrito la situación de tensión existente entre la Federación Rusa y el bloque occidental, la pregunta que trataremos de dilucidar es ¿Por qué el Ártico es un lugar de cooperación entre Estados enfrentados *en el resto del mundo*?

Intereses en juego

Cuando nos referimos al Ártico en esta investigación, señalamos al más pequeño de los cinco océanos, que posee un área helada de poco más de catorce millones de kilómetros cuadrados y más de cuarenta y cinco mil kilómetros de costa. Díez de Velasco señala que su especialidad se debe a unas condiciones climatológicas que hacen

12 BESNAULT, Amiral. *Geostrategie de l'Arctique*, París, Económica, 1992; en ØSTERUD, Øyvind; y HØNNELAND Geir. *Geopolitics and International Governance in the Arctic*, p. 173.

13 ASAMBLEA GENERAL ONU. *Convención de las Naciones Unidas de Derecho del Mar*, Montengo Bay, 10.12.1982.

inaccesibles la ocupación física efectiva, y por otro las diferentes reivindicaciones de soberanía de determinados Estados en base a su proximidad. Todo ello convierte al Ártico en un lugar con problemas complejos y delicados desde el punto de vista político, geográfico y jurídico.¹⁴ Para entender los problemas mencionados por el profesor Díez de Velasco todos los autores mencionados coinciden en que existen una serie de elementos que hacen del Ártico una región geopolíticamente particular donde dependiendo de su análisis auguran conflicto o cooperación. Aparte de las *condiciones climáticas hostiles* señaladas por Díez de Velasco¹⁵ nos encontramos con el factor del deshielo (i), el cual acarrea mayor acceso a recursos naturales (ii) y a rutas de navegación accesibles (iii) siendo estos los focos del análisis¹⁶.

Que la capa de hielo que cubre el océano Ártico se está descongelando a causa del *cambio climático* es un hecho científico que pocas personas ponen ya en duda. En el último informe realizado por IPCC en el año 2013 señalaban cómo el hielo que cubre el océano Ártico disminuye anualmente y según sus cálculos ha ido disminuyendo a un ritmo de un 3.5% a un 4.1% por década desde 1979 al 2012¹⁷.

Extensión del casquete polar ártico desde 1900 a 2015

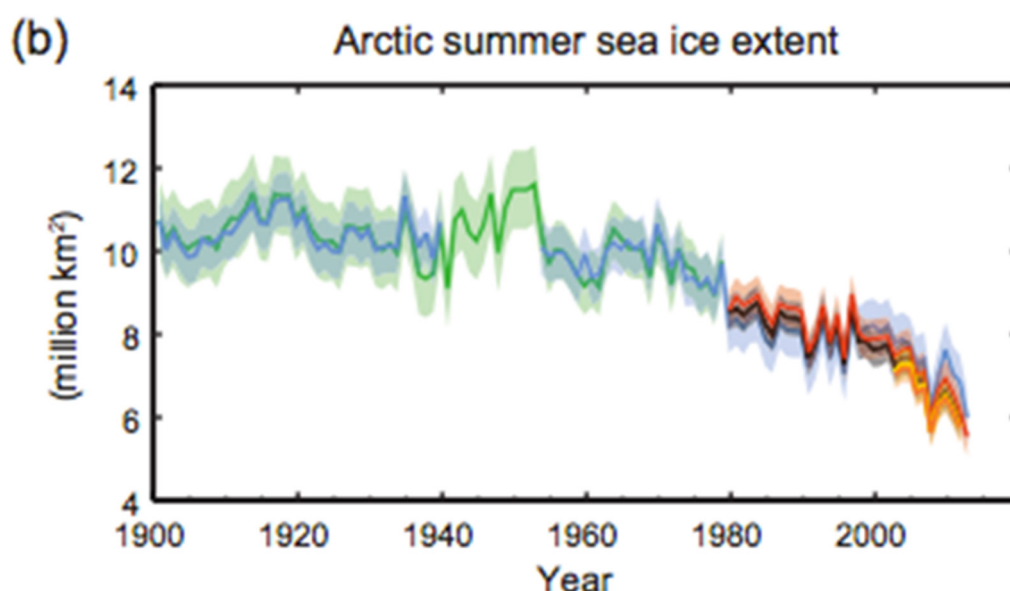


Figura 1. Fuente: IPCC. «Summary for Policymakers». In *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

14 DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de derecho internacional público*, Editorial Tecnos, Madrid, (18ª ed.), 2013, p. 561.

15 Las condiciones climáticas las cuales en verano apenas alcanzan los 10º y en invierno se llega a -45º, llegando la mínima registrada a -65º.

16 ØSTERUD, Øyvind; y HØNNELAND, Geir. p. 172

17 IPCC. «Summary for Policymakers». In *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, STOCKER, T.F.; QIN, D.; PLATTNER G.K.; TIGNOR M.; ALLEN S.K.; BOSCHUNG J.; NAUELS A.; XIA Y.; BEX V. and MIDGLEY P.M. (eds.), Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2013, p. 9.

A la hora de entender el deshielo del Ártico no debemos confundir el deshielo causado por el cambio estacional con el causado por el cambio climático. Durante el verano grandes sectores del océano Ártico quedan libres de hielo mientras que en invierno vuelve a congelarse^{18,19}. El problema es que el deshielo a causa del cambio climático afecta al hielo en todas las estaciones. Tal y como señala la científica Julienne Stroeve del NSIDC: «Lo verdaderamente interesante es que podemos observar estos cambios a lo largo de todas las estaciones. Si observamos una pérdida de un 2.6% por década en invierno en el Ártico, durante el verano la pérdida es superior al 13,4% por década»²⁰.

Predicción de reducción del casquete polar ártico

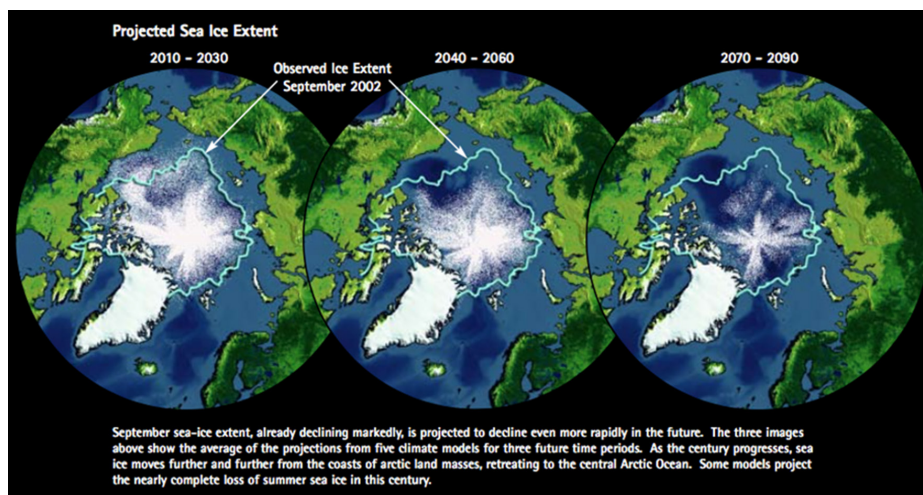


Figura 2. Fuente: STROEVE, Julienne. «Sea Ice and Climate», conferencia realizada durante el simposio internacional «El Ártico: oportunidades y riesgos derivados del cambio climático». Organizado por la Fundación Ramón Areces, Madrid, 12 de noviembre de 2015.

Si los cálculos de los científicos no están errados, algunos afirman que podríamos tener un océano Ártico libre de hielo²¹ o incluso antes²², lo cual tendría múltiples im-

18 «Maximum extent occurs in February/March (14-16 million km² or 5-6 million square miles), minimum extent occurs in September (7-8 million km² or about 3 million square miles)» en STROEVE, Julienne. «Sea Ice and Climate», conferencia realizada durante el simposio internacional «El Ártico: oportunidades y riesgos derivados del cambio climático». Organizado por la Fundación Ramón Areces y coordinado por la profesora Elena Conde Pérez. Madrid, 12 de noviembre de 2015.

19 STOKKE, Olaf Schram. «Environmental security in the Arctic. The case for multilevel governance», *International Journal*, autumn 2011, p. 838.

20 STROEVE, Julienne. «Sea Ice and Climate», conferencia realizada durante el simposio internacional «El Ártico: oportunidades y riesgos derivados del cambio climático». Organizado por la Fundación Ramón Areces y coordinado por la Profesora Elena Conde Pérez. Madrid, 12 de noviembre de 2015.

21 ACIA. *Impacts of a Warming Arctic: Highlights, Arctic Climate Impact Assessment*. Canadá, Cambridge University Press, 2004. Disponible: <http://www.amap.no/documents/doc/impacts-of-a-warming-arctic-highlights/792>. (Accedido: 12.11.2015)

22 NSIDC. «Models Underestimate Loss of Sea Ice», Publicado: 30.4.2007. Disponible: http://nsidc.org/news/newsroom/20070430_StroeveGRL.html (Accedido: 09-11-2015).

plicaciones. Aparte de las implicaciones climáticas y biológicas²³, diferentes rutas de navegación quedarán accesibles y finalmente los Estados tendrían acceso a los recursos naturales que se encuentran inaccesibles en la actualidad²⁴. Tristemente, la afirmación de Borgerson parece acertada al señalar que: «[i]t is no longer a matter of if, but when, the Arctic Ocean will open to regular marine transportation and exploration of its lucrative natural-resource deposits»²⁵.

En lo que se refiere a los *recursos*, según el USGS se estima que el 22% de las reservas de petróleo y gas natural del mundo se encuentran debajo del casquete polar ártico²⁶. Esto se traduce en una estimación de noventa millones de barriles de petróleo, 1,700 billones de pies cúbicos de gas natural y cuarenta y cuatro millones de barriles de gas natural líquido²⁷. El acceso a dichos recursos minerales supondría una bombona de oxígeno a todas estas superpotencias tal y como observamos en la siguiente tabla²⁸, particularmente para Rusia.

Distribución de los reservas de hidrocarburos sin explotar entre los Estados costeros árticos

Table 1. Distribution of the undiscovered hydrocarbon resources among the Arctic coastal states, %.

Country	Oil	Natural gas
Russia	41	70
US (Alaska)	28	14
Greenland (Denmark)	18	8
Canada	9	4
Norway	4	4

Gráfico I. Fuente: SERGUNIN, Alexander; y KNYASHEV, Valery. «Russia in search of its Arctic Strategy: Between hard and soft power?», *The Polar Journal*, 4:1, 2014, p. 71.

23 En primer lugar, cuanto mayor hielo se derrita mayor calentamiento global irá sufriendo la tierra, debido a que el hielo por tener un alto albedo hace revotar los rayos solares. Supondría que las corrientes de chorro reducirán su potencia, lo cual tendrá impactos sobre las corrientes aéreas, asimismo se experimenta una pérdida de fauna y flora y por ende de toda la cadena alimenticia de la región incluyendo a las comunidades Inuit del Ártico que subsisten gracias a la caza y la pesca.

24 Para una visión más detallada del Ártico como región en constante cambio debido al cambio climático recomendamos la lectura del informe realizado por el ACIA: *ACIA, Impacts of a Warming Arctic: Arctic Climate Impact Assessment Overview Report*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

25 BORGERSON, p. 63.

26 UNITED STATES. *Strategic Importance of the Arctic in US Policy: Hearing Before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, United States Senate, One Hundred Eleventh Congress, First Session, Special Hearing, August 20, 2009, Anchorage, AK*. Washington, US GPO. p. 15.

27 STROEVE, Julianne. «Sea Ice and Climate», conferencia realizada durante el simposio internacional «El Ártico: oportunidades y riesgos derivados del cambio climático». Organizado por la Fundación Ramón Areces y coordinado por la profesora Elena Conde Pérez. Madrid, 12 de noviembre de 2015.

28 NAUMOV, Valey; NIKULKINA, Inga. *Osobennosti Razvitiya Rossiyskoi Arktiki*, 2012; en SERGUNIN, Alexander y KONYASHEV, Valery. «Russia in search of its Arctic Strategy: Between hard and soft power?», *The Polar Journal*, 4:1, 2014, p. 71

Finalmente, el deshielo en el Ártico supone la progresiva *apertura de rutas de navegación* antes inaccesibles, lo que abre un potencial de mercado inmenso²⁹ así como se levantan cuestiones de seguridad por parte de los Estados por donde pasan dichos pasos de navegación. Cabe destacar por su importancia estratégica dos rutas: el Paso Norte o Noreste, –NSR o NEP por sus siglas en inglés–, que cruza las costas noruegas y rusas; y el Paso Noroeste, –NWP por sus siglas en inglés–, entre el archipiélago canadiense y el norte de Alaska³⁰. Asimismo existe una tercera ruta, conocida como la Ruta Transpolar, que consiste en aquella que atraviesa el Polo Norte pero no se suele tener en cuenta por la dificultad de romper y atravesar el hielo³¹. La condición jurídica del NEP y el NWP es una cuestión disputada por los diferentes Estados árticos. Debido a la proximidad de los pasos del territorio ruso y canadiense, estos lo consideran aguas interiores sometidas a su soberanía recurriendo a criterios como la consideración de aguas históricas o el trazado de líneas rectas³² mientras que Estados Unidos y Unión Europea lo consideran estrechos internacionales y cuyo acceso y libre tránsito viene garantizado por el Art. 45 de la *CNUDM*³³ que garantiza el derecho al paso inocente³⁴. Si bien estas disputas no son objeto de estudio en el presente trabajo recomendamos la lectura de los capítulos de las profesoras Conde³⁵ y Manero³⁶ para una mayor comprensión de las implicaciones jurídicas y las diferentes disputas surgidas.

Como veníamos señalando, gracias a los nuevos pasos de navegación las distancias de transporte entre Asia y Europa serán substancialmente menores y potencialmente más baratas que las actuales rutas de los canales de Panamá y Suez o alrededor de las costas de África y las Américas³⁷. Por ejemplo se calcula que la NWP es siete mil kilómetros más corta que la ruta del canal de Panamá que conecta Europa con Extremo

29 LÓPEZ-IBOR MAYOR, Vicente; MARTÍNEZ MONTES, Luis Francisco; y SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio. *Apuntes sobre el Ártico*, Editorial Opera Prima, octubre 2014, p. 54.

30 BUIXADÉ FARRÉ, A.; *et al.*: «Commercial Arctic Shipping through the Northeast Passage: Routes, Resources, Governance, Technology, and Infrastructure», *Polar Geography*. Taylor & Francis, 2014, p. 2.

31 ØSTRENG, W.; *et al.*: *Shipping in Arctic Waters: A Comparison of the Northeast, Northwest and Trans Polar Passages*, Springer, Berlín, 2013.

32 MANERO SALVADOR, Ana. *El deshielo del Ártico: retos para el derecho internacional*, Editorial Aranzadi, Thomson Reuters, 2011. p. 94.

33 Art. 45, *Convención de las Naciones Unidas del Derecho del Mar*.

34 CONDE, Elena. «Algunas cuestiones jurídico-políticas derivadas del proceso del calentamiento global en el Ártico», *La gobernanza de los mares y océanos. Nuevas realidades, nuevos desafíos*. Andavira Editora, Scientia Iurídica, Santiago de Compostela, 2012, p. 162.

35 *Ibid.*, pp. 161-165.

36 MANERO. *Op. cit.*, pp. 93-115.

37 EBINGER, Charles K.; y ZAMBETAKIS, Evie. «The Geopolitics of Arctic Melt», *International Affairs*, 85:1215-32, 2009.

haberse detenido su reloj en una región donde el mínimo fallo de cálculo de la latitud y la longitud supone jamás encontrar el destino deseado—, se encontró al británico Jackson que realizaba una expedición en el cabo Flora. Fue un golpe de suerte que estos dos exploradores se encontrasen por casualidad en miles de kilómetros cuadrados a la redonda de hielo deshabitado, inhóspito y hostil⁴¹. De la misma manera que una serie de elementos hicieron que algo tan poco probable sucediese, existen una serie de variables que explican el porqué desde hace varias décadas Canadá, Estados Unidos, Rusia, Finlandia, Noruega, Suecia, Islandia y Dinamarca cooperen dentro del Consejo Ártico, firmen acuerdos vinculantes en materia de seguridad y pese a las tensiones existentes entre ellos en otros lugares del globo, y que algunos auguren una nueva época de Guerra Fría entre Rusia y el bloque occidental, nada parezca enfriar la cooperación en esta región.

Hemos señalado que el deshielo en el Ártico abre oportunidades de explotación de recursos naturales y oportunidades comerciales a todos los Estados árticos. Esta región, es tal y como describía el profesor Koivurova, «[e]l patio trasero de las grandes superpotencias»⁴², o como la profesora Conde señalaba, «[e]l patio interior de las superpotencias o el Mediterráneo del norte»⁴³. Estos elementos podrían ser interpretados como idóneos para el conflicto, empero, centrándonos en los dos problemas teóricos presentados y usando los intereses en juego ya indicados, nos presentan a los *factores* que explican la cooperación.

En primer lugar, el cambio climático con el consiguiente deshielo de la banquisa polar si bien despierta oportunidades de riqueza, también aumenta *la incertidumbre científica* acerca de las consecuencias del cambio climático en esta frágil región, por lo que urge a la cooperación de los Estados para dar respuestas a las incógnitas. Asimismo debido a las condiciones hostiles de la propia región se necesita coordinación para asegurar la ayuda humanitaria y medioambiental en el caso de derrames de petróleo, accidentes marítimos, etc. La necesidad de crear bienes públicos origina la necesidad de cooperación, pero como hemos visto ya, dicha cooperación no siempre se dará puesto que la mera necesidad de un bien público no es incentivo suficiente para la cooperación.

El artículo 193 de la *CNUDM* reconoce el derecho soberano de los Estados de explotar sus recursos naturales⁴⁴. Como observaremos más adelante la propia *CNUDM* reconoce el derecho de los Estados a realizar reclamaciones de soberanía en base al criterio de la extensión de la plataforma continental. En el caso de ser garantizada dicha

⁴¹ *Ibid.*, p. 278.

⁴² Extracto de la entrevista realizada al profesor Timo Koivurova el 12.10.2015 en la Fundación Ramón Areces durante el simposio internacional «El Ártico: oportunidades y riesgos derivados del cambio climático».

⁴³ Extracto de la entrevista realizada a la profesora Elena Conde el 30.10.2015 en la Universidad Complutense de Madrid.

⁴⁴ Art. 193, *Convención de las Naciones Unidas del Derecho del Mar*.

soberanía sobre el territorio, la explotación de los recursos naturales sería un derecho exclusivo para cada Estado soberano. Si bien muchos han visto la oportunidad de explotación de recursos naturales como la señal de una carrera de conquista del Polo Norte⁴⁵, hemos de tener en cuenta que a pesar de los avances tecnológicos no se cree que vayan a ser accesibles hasta pasado largo plazo de tiempo. Tanto la explotación de los recursos naturales como el transporte de estos se mantendrán costosos durante mucho tiempo⁴⁶. Tal y como señala Helga Haftendorn: «[i]t will take many tens of years to even know what can be exploited; like the Arctic melt itself, it will be a slow process»⁴⁷. Esta *inaccesibilidad a los recursos naturales* y la posibilidad de un uso óptimo de las rutas de navegación elimina de momento la posibilidad de conflicto.

Otra variable importante para comprender el interés de cooperación por parte de estos Estados es la existencia de un *marco legal internacional favorable a todos ellos*; la CNUDM asegura a los A-5 extender sus plataformas continentales lo cual no solo garantiza la soberanía sobre grandes extensiones de territorio marino sino el acceso exclusivo a los recursos naturales que yacen bajo la banquisa polar. Por tanto es de interés de los A-5 mostrar la región estable y sin conflicto respetando el marco internacional para asegurarse que puedan tener en un futuro acceso a sus riquezas y de que ningún otro Estado pueda tener acceso a los posibles recursos naturales.

Finalmente, la incertidumbre científica así como la necesidad de los Estados de conseguir acceso a los recursos naturales de manera sostenible, conlleva a que en el plano de la investigación, la protección medioambiental y las tareas de rescate, los Estados árticos decidan cooperar e investigar conjuntamente bajo el engranaje del CA. Como ya hemos introducido en el estado de la cuestión, *el CA es una institución soft law*, un foro de diálogo y cooperación que fue creado por declaración y que no posee mandato legal donde los temas que se tratan se categorizan como de *low politics* y donde no se pueden tratar temas de seguridad. Es esta estructura *soft* lo que dota al CA de una alta flexibilidad para amoldarse a las necesidades de los A-8.

Tal y como hemos señalado en el apartado «Intereses en juego en la región ártica», los elementos que hacen del Ártico una región particular nos llevan necesariamente a identificar las variables que hacen posible la cooperación en el Ártico. La operacionalización de estos factores se realizará en las siguientes secciones. La propia configuración de las reglas del juego facilita la cooperación. Así, cabe enfatizar que nuestra hipótesis tiene dos dimensiones o dos problemas de análisis que están conectados a través de la cooperación. Estas dos dimensiones las vamos a estudiar, como ya se ha adelantado, con dos formulaciones diferentes y que a su vez responden a distintos incentivos institucionales y distintos incentivos de la configuración de las reglas del juego. Asumi-

45 BORGERSO. *Op. cit.*

46 ØSTERUD, Øyvind; y HØNNELAND, Geir. *Op. cit.*, p. 176; STOKKE, Olav Schram. «Environmental Security in the Arctic». p. 839.

47 HAFTENDORN, Helga. *The case for Arctic Governance: The Arctic Puzzle*, Institute of International Affairs, The Centre for Arctic Policy Studies, University of Iceland, 2013, p. 7.

mos que lo que vamos a estudiar son dos tipos de cooperación diferentes y que no se encuentran causalmente conectadas (una no lleva a la otra). Se trata por tanto de dos perspectivas de una misma cuestión: *la cooperación en el Ártico se explica a través de por un lado, instituciones soft law, y por otro, una serie de intereses comunes y necesidades que junto a un marco legal internacional favorable garantizan la paz y la estabilidad.*

El Consejo Ártico

Siguiendo las pautas marcadas en el discurso de Gorbachov de 1987, los A-8 observaron no solo las oportunidades que esta región les ofrecía, sino los múltiples obstáculos que no podían ser superados sin cooperación. En 1990 se estableció el IASC⁴⁸, siendo la primera piedra en pos de la cooperación científica⁴⁹ seguido por el establecimiento en 1991 de la Estrategia AEPS⁵⁰, centrada no solo en la investigación científica sino en la puesta en común de datos científicos por parte de los Gobiernos de los diferentes Estados árticos y el establecimiento de actividades de evaluación de impacto medioambiental. El éxito del AEPS durante ese lustro facilitó la transformación hacia el CA con la incorporación de nuevas Estrategias en un periodo de muy corto tiempo⁵¹.

Este foro de diálogo intergubernamental fue establecido bajo iniciativa canadiense a través de la *Declaración de Ottawa*⁵², con el objetivo de abordar los intereses comunes árticos de protección medioambiental y desarrollo sostenible⁵³, tal y como establecía el UNWCED en su informe *Our Common Future*, al señalar que⁵⁴:

«[s]ustainable development is not a fixed state of harmony, but rather a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orien-

48 International Arctic Science Committee.

49 BERKMAN, Paul Arthur. «Our Common Future in the Arctic Ocean», *The Round Table*, 101:2, 2012, p. 125.

50 Arctic Environmental Protection Strategy.

51 NOWLAN, Linda. «Arctic Legal Regime for Environmental Protection», 2001. Tal y cómo aparece citado en KOIVUROVA, Timo. «Limits and possibilities of the Arctic Council in a rapidly changing scene of Arctic Governance», *Polar Record*, Núm. 237, Vol. 46, 2001, p. 147; STERLUND, P., «Lessons in Regional Cooperation from the Arctic», *Ocean & Coastal Management* Núm. 45, 2002, p. 836.

52 *Declaration on the Establishment of the Arctic Council, and Joint Communiqué of the Governments of the Arctic Countries on the Establishment of the Arctic Council*. 19 September 1996, Ottawa, Canadá. Disponible: https://oarchive.arcticcouncil.org/bitstream/handle/11374/85/00_ottawa_decl_1996_signed20%284%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y. (Accedido: 31-12-2015).

53 Art. 1, *Ottawa Declaration*.

54 UNWCED. *Our Common Future: From One Earth to One World. Report Transmitted to the General Assembly as an Annex to Resolution A/RES/42/187*. United Nations, World Commission on Environment and Development, Geneva, 1987.

tation of technological development, and institutional change are made consistent with future as well as present needs».

El hecho de que fuese creado a través de declaración y no por tratado muestra el interés de los A-8 de que esta institución no fuese «[a] decision-making organization, but rather a decision-shaping body based on consensus»⁵⁵. Esta diferencia entre *decision-making* y *decision-shaping* será esencial a la hora de evaluar el éxito de esta institución *soft-law*.

Composición y funcionamiento

Ya hemos introducido quienes componen este selecto grupo de A-8 y hemos señalado los intereses comunes que comparten, pero cabe señalar cómo «[l]a acción de cada uno de ellos ejerce un efecto perceptible sobre los intereses y el curso de acción que sigan los demás, de manera que todos tienen incentivo para actuar estratégicamente»⁵⁶. Esta actuación estratégica por parte de los actores que buscan un bien público se ve reflejada en cómo los A-8 han decidido que determinados temas quedasen fuera de las competencias del CA. Así ya hemos señalado que no se tratan los temas de seguridad militar, a insistencia de los Estados Unidos; Noruega no acepta que se traten temas relacionados con el *status* de la zona de protección de pesca alrededor de Svalvard; Islandia se niega a participar en cualquier debate relacionado con la gestión de pesca ártica; y Canadá y Rusia se mantienen firmes en su negativa a que se discuta el *status* legal y el control de los pasos de navegación como ya hemos introducido antes⁵⁷.

Asimismo cabe señalar que dentro del CA existe la figura de los Estados observadores (en consiguiente, Observadores) que despierta múltiples debates académicos acerca de su importancia y el papel que podría ejercer en un futuro. Antes de 2013 la figura y la elección de los Observadores no era clara pero desde la *Declaración Ministerial de Kiruna*⁵⁸ se entiende que podrán ser Observadores aquellos países que tengan un interés en los asuntos árticos, –tal como un programa de investigación polar–, y que acepten y apoyen los objetivos del CA ya bien sea a través de la colaboración con la financiación del mismo o cumpliendo con los deberes que se le impongan⁵⁹. Sin embargo, ni las declaraciones ni las reglas de procedimiento explican en detalle los deberes y derechos de los Observadores. En palabras del profesor Koivurova: «[t]he observers cannot say anything during a meeting. They can only deposit written statements»⁶⁰.

55 HAFTENDORN, *Op. cit.*, p. 19.

56 OLSON. *Auge y decadencia de las naciones*, Ariel, Barcelona, 1985, p. 43.

57 INGIMUNDARSON. *Op. cit.*, p. 194.

58 KIRUNA DECLARATION. *The Eight Ministerial Meeting of the Arctic Council*. May 15, 2013. Kiruna, Sweden.

59 HAFTENDORN. *Op. cit.*, p. 16.

60 Extracto de la entrevista realizada al profesor Timo Koivurova, *Op. cit.*

A lo cual la profesora Conde incide en que: «[e]l papel de los Estados observadores es muy limitado. Ser observador tiene poca importancia»⁶¹. Esta falta de derechos por parte de los Observadores sigue la lógica de que la aparición de nuevos actores reduciría la influencia de los Estados árticos tradicionales⁶² y haría más difícil la cooperación, pues «[u]n reducido número de sujetos muy ansiosos por obtener determinado bien público actuarán con más frecuencia de manera colectiva para conseguirlo que una cantidad mayor de sujetos que tengan la misma voluntad de conjunto»⁶³.

Pero lo que resulta interesante acerca de los Observadores es el poder de cualquier A-8 de vetar la solicitud de un solicitante dado el sistema de consenso en la toma de decisiones⁶⁴. Así fue el caso de la Unión Europea que primero fue vetada en 2013 por parte de Canadá, —debido al veto europeo sobre productos derivados de la caza de foca—, y posteriormente en 2015 por parte de Rusia, —en respuesta a las sanciones tomadas por la Unión Europea—.

Como iremos observando el CA sigue una lógica de mantener un balance de poder entre los A-8 y evitar que otros actores consigan ejercer influencia sobre las decisiones que se toman en su seno. Así, los A-8 mantendrán el CA y le irán introduciendo reformas, siempre y cuando la institución ayude a conseguir los objetivos que los Estados buscan⁶⁵, al tiempo que garantiza su estabilidad como grupo de cooperación sin injerencias externas.

La primera forma de garantizar que ninguno de los A-8 consiga mayores beneficios, poder o influencia de la acción colectiva respecto al resto, es el sistema de *toma de decisiones*. Todas las decisiones tomadas bajo el CA han de ser bajo *consenso*. Todas las evaluaciones y recomendaciones tomadas por los A-8 en consenso se basan en el trabajo realizado por los grupos de trabajo. Esta obligatoriedad de consenso convierte a los A-8 en *veto players* que Tsebelis los define como: «[i]ndividual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the *statu quo*. It follows that a change in the *statu quo* requires a unanimous decision of all veto players»⁶⁶. De esta manera cualquier tipo de cambio introducido dentro del CA, ya bien sea la aceptación de un nuevo Observador, la creación de un nuevo grupo de trabajo o incluso una reforma trascendente de las competencias del Consejo, como podría ser tratar temas de seguridad militar, debe obligatoriamente ser aceptada por todos los A-8. Este sistema favorece a todos los A-8 por igual: por un lado, los Estados con menos peso como Islandia o Finlandia tienen poder para hacer escuchar sus demandas mientras que

61 Extracto de la entrevista realizada a la profesora Elena Conde, *Op. cit.*

62 LÓPEZ-IBOR. *Op. cit.*, p. 103.

63 OLSON. 1985, p. 47.

64 HAFTENDORN. *Op. cit.*, p. 17.

65 JERVIS. *Op. cit.*, p. 54.

66 TSEBELIS, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Russell Sage Foundation, Princeton, N.J., Oxford: Princeton University Press, 2002, p. 36.

los más poderosos como Rusia o Canadá pueden evitar cambios en un *statu quo* que actualmente les favorece. Pero al mismo tiempo este sistema también nos lleva a que «[g]iven the fact that decision-making in the Arctic Council requires consensus, the odds are generally stacked against regionalist approaches and in favour of intergovernmental cooperation»⁶⁷.

El evento más importante relacionado con el CA son las *reuniones ministeriales*. Recientemente se terminó la primera ronda donde todos los A-8 han presidido el Consejo y tras la última reunión ministerial en abril de 2015, Estados Unidos ocupa el asiento. Dichas reuniones se celebran cada dos años, en las cuales se deciden entre otras cosas: qué objetivos se buscarán cumplir; la creación de nuevos grupos de trabajo; presentación de los diferentes proyectos que se llevan a cabo; y como ya hemos señalado más arriba, se negocian y consensúan las diferentes reformas o cambios que los A-8 consideren oportunos. Por ejemplo, en pos de un mayor fortalecimiento institucional del CA, en la reunión ministerial de Nuuk, se creó un *secretariado permanente* en Tromsø⁶⁸.

Para poder lograr los bienes públicos, los A-8 necesitan que el CA reparta la investigación en diferentes *grupos de trabajo*. Cada grupo posee un presidente de cada uno de los miembros permanentes y está formado por representantes de las Agencias gubernamentales de cada uno de los A-8. En la actualidad existen los siguientes grupos: ACAP, centrado en acciones de prevención de contaminantes; AMAP, monitorización e investigación acerca del estado del medioambiente Ártico; CAFF, dedicado a la conservación de la biodiversidad; EPPR, grupo especializado en gestión de crisis y emergencias medioambientales; PAME, cuya labor es la elaboración de recomendaciones de políticas públicas para la protección del medioambiente marino; y finalmente, SDWG, centrado en la investigación de cómo avanzar hacia el desarrollo sostenible en la región⁶⁹.

En lo que respecta a la *financiación* del CA, Koivurova señala que se trata de un asunto *ad hoc* dado que no se establece en ninguna norma la obligación por parte de los A-8 de aportar financiación⁷⁰, incluso el propio CA reconoce que no posee un programa de financiación establecido y que la financiación llega en forma de patrocinio de uno o más de los A-8 para determinados proyectos⁷¹. Por el contrario, desde los cambios realizados en la reunión ministerial de Nuuk de 2011, se estableció que los Observadores debían realizar contribuciones monetarias para garantizar el trabajo

67 INGIMUNDARSON. *Op. cit.*, p. 193.

68 *The Seventh Ministerial Meeting of the Arctic Council*. May 12, 2011. Nuuk, Greenland.

69 HAFTENDORN. *Op. cit.*, pp. 20-22.

70 KOIVUROVA, Timo. «Limits and possibilities of the Arctic Council in Arctic in a rapidly changing scene of Arctic Governance», p. 3.

71 ARCTIC COUNCIL. «About us». Disponible: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us>. (Accedido: 18.12.2015).

del CA al tiempo que para garantizar que ningún Observador tuviera capacidad de influenciar el trabajo del CA dicha aportación no podía superar aquella de los A-8⁷². Se trata así de un incentivo selectivo negativo al asegurar que los Observadores «[a]ntes de invertir una gran cantidad de dinero o de tiempo... reflexionará acerca de qué va a lograr mediante ese considerable sacrificio»⁷³. De esta manera los A-8 disuaden al resto de actores internacionales de tratar de influir o controlar su mecanismo de producción de bienes públicos.

La casa de encuentro

Cabe señalar una de las características más recientes desarrolladas por el CA: ser lugar donde la cooperación en investigación lleva a la creación de tratados vinculantes. Con esto no afirmamos que el CA tenga capacidad de tomar decisiones vinculantes, sino que las actividades que se llevan a cabo dentro del CA y el dialogo que se genera ha llevado a que sea un lugar de reunión de los A-8 para discutir la creación de tratados multilaterales entre ellos. Particularmente nos referimos al *Acuerdo de Búsqueda y Rescate*⁷⁴ (en consiguiente, *S&R Agreement*⁷⁵) y al *Acuerdo de Prevención de Vertidos Petrolíferos*⁷⁶ (en consiguiente, *OSP Agreement*⁷⁷). Ambos acuerdos nacieron de propuestas realizadas por los grupos de trabajo del CA:

- El *S&R Agreement* nació de una propuesta expuesta en el informe AMSA⁷⁸ del grupo de trabajo PAME⁷⁹. La firma de dicho acuerdo se realizó durante la reunión ministerial de Nuuk en mayo de 2011 convirtiéndose así en el primer acuerdo vinculante legalmente creado bajo los auspicios del CA y el primer acuerdo específico en ser firmado por la totalidad de los A-8⁸⁰. A pesar de que se firmase durante una reunión ministerial del CA, este organismo no aparece mencionado en ninguna parte del acuerdo. Este acuerdo ha sido un gran salto hacia la gestión de emergencia al tiempo que sigue una lógica de asegurar mantener igualadas las ganancias relativas de los Estados: en el acuerdo se define cada área del Ártico en

72 HAFTENDORN. *Op. cit.*, p. 17.

73 OLSON. 1985, p. 42.

74 ARCTIC COUNCIL. *Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic*, May 2011.

75 *SEARCH & RESCUE AGREEMENT*. Usaremos sus siglas en inglés dado que toda la literatura existente incluso en castellano utiliza dicha denominación.

76 ARCTIC COUNCIL. *Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution, Preparedness and Response in the Arctic*, May 2013.

77 *OSP Agreement* siendo las siglas de *Oil Spill Preparedness Agreement*.

78 Arctic Maritime Shipping Assessment Report. (CITA correcta).

79 Protection of the Arctic Marine Environment.

80 BERKMAN. *Op. cit.*, p. 129.

el que cada A-8 tiene la responsabilidad de organizar su respuesta de búsqueda y rescate. El acuerdo asimismo obliga a las partes a dar una apropiada asistencia en el caso de accidente y a adoptar todos los pasos necesarios para el rescate. Por tanto nos encontramos con que se trata de garantizar la obtención de un bien público al mismo tiempo que se trata de asegurar que las ganancias de un Estado Ártico no superen las del resto ni pueda haber lugar a conflictos en temas de soberanía marítima⁸¹.

Áreas de aplicación del Acuerdo Ártico de Búsqueda y Rescate

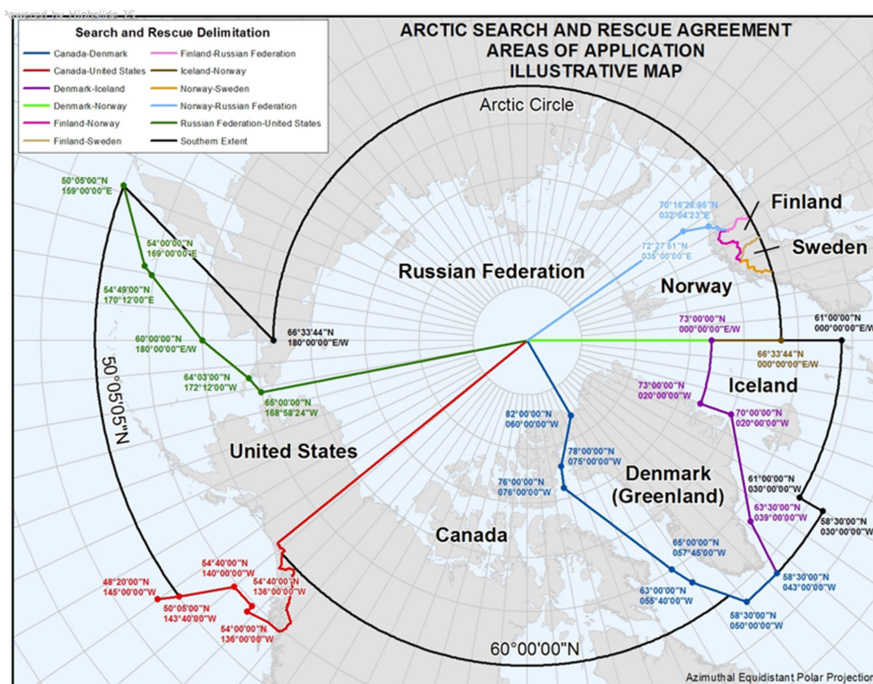


Figura 4. Fuente: Captain ROACH, J. Ashely. «The Arctic and International Law», September 2015. <http://cil.nus.edu.sg/wp/wp-content/uploads/2015/09/Ashley-Roach-Arctic-Deeply-roundable-Asia-and-the-Arctic-09162015.pdf>. (Accedido: 28.12.2015).

- El *OSP Agreement* se basó en el trabajo realizado por el grupo de trabajo EPPR⁸². Al igual que el *SC&R Agreement*, se trata de un tratado de carácter intergubernamental, en el sentido que no fue creado e impulsado por el CA sino multilateralmente por los A-8 siguiendo los resultados de las investigaciones de los grupos de trabajo del CA, y donde se recomienda que las decisiones que se tomen en su aplicación puedan ser consultadas con instituciones relevantes «[i]ncluding but not limited to the Arctic Council»⁸³.

Ambos acuerdos se centran en cuestiones de seguridad marítima, «[c]uya implantación involucrará, particularmente, a las fuerzas policiales y militares»⁸⁴. Así observamos como en cierta medida la cobertura del CA se amplía en determinados temas de

81 HAFTENDORN. *Op. cit.*, p. 23.

82 Emergency Prevention Preparedness and Response.

83 *Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution, Preparedness and Response in the Arctic*.

84 LÓPEZ-IBOR. *Op. cit.*, pp. 121-122.

seguridad. El hecho de que ambos tratados fuesen creados en base al trabajo del CA, firmados en las reuniones del CA, pero que al mismo tiempo sean los A-8 los únicos responsables de la implementación de estos acuerdos, nos muestra al CA como «[a] halfway house, occupying a space between an intergovernmental forum and a regional organization»⁸⁵.

Futuro desarrollo del Consejo Ártico

Finalmente nos gustaría concluir este apartado, antes de adentrarnos a estudiar las reclamaciones de soberanía, con una breve reseña de por qué el CA no evolucionará a ser una OI.

La principal razón por la cual el CA mantendrá su actual composición y competencias se dio a conocer el 28 de mayo de 2008 cuando los A-5 se reunieron y acordaron la *Declaración de Ilulissat*. Dicha declaración fue una reacción a las diferentes voces que abogaban por un «Tratado Ártico» o un mayor fortalecimiento del CA hasta convertirlo en una OI con mandato legal. En ella se señaló que:

«[b]y virtue of their sovereignty, sovereign rights and jurisdiction in large areas of the Arctic Ocean the five coastal States are in a unique position to address these possibilities and challenges.* In this regard, we recall that an extensive international legal framework applies to the Arctic Ocean (UNCLOS)»⁸⁶.

Si bien dejaron claro la importancia del CA a la hora de facilitar la cooperación y la creación de bienes públicos, esta declaración zanjó la cuestión: a partir de este momento aquellas voces que pedían un régimen de gobernanza ártica vieron disminuida su fuerza. La descripción de Sriver respecto a la visión del CA es iluminadora: «[a] thing of the early 1990's: an immediate post-Cold War initiative that failed to spark sustainable high-level political interest. The Arctic Council remained a forum for coordinating Arctic environmental monitoring and science»⁸⁷.

Ilulissat produjo tensiones y un intenso debate en el seno del CA acerca de cómo reaccionar ante la declaración de cinco de sus ocho miembros. Islandia fue el Estado Ártico que más preocupación mostró por no haber sido invitado a la reunión en Ilulissat y que a tres de los A-8 se les hubiese aislado⁸⁸. Finalmente fue a través de la ya mencionada *Declaración de Nuuk* donde los A-8 aceptaron que el papel del CA no sería el de convertirse en una OI que tratase temas de gobernanza marítima y donde

85 INGIMUNDARSON. *Op. cit.*, p. 187.

(*) La cursiva es del autor.

86 *Ilulissat Declaration*. Arctic Ocean Conference. Ilulissat, Greenland, 27-29 May 2008.

87 SCRIVENER, David. «Arctic Cooperation in Transition», *Polar Record*, 35:51-8, (1999).

88 KOIVUROVA. 2008, p. 6.

todos los A-8 aceptaron la diferenciación de *issues*⁸⁹ que mencionábamos en la operacionalización. En palabras del profesor Koivurova:

«[t]he Ilulissat Declaration seems to outline an agenda for cooperation between the littoral states of the Arctic Ocean over high level ocean policy issues, potentially challenging the Arctic Council, with its eight members, broad focus and soft work on environmental protection and sustainable development»⁹⁰.

El CA ha resultado indispensable a la hora de combatir el cambio climático⁹¹ y crear determinados bienes públicos, pero nada apunta a que vayamos a ver un OII con mandato legal y competencias sobre temas de *seguridad*, mientras que se contentará con temas de *safety*, tal y como señala el subdirector del Instituto Español de Estudios Estratégicos Ignacio J. García⁹². Esta diferenciación y este techo de cristal a la hora de seguir desarrollándose han levantado múltiples cuestiones acerca del papel futuro de los Observadores dentro del CA. Preguntamos acerca de la situación de los Observadores al profesor Koivurova y en su opinión:

«[I] think that's one of the future challenges of the Arctic Council. The pressures are growing. The observer cannot say anything during a meeting. They can only deposit written statements. Of course, this weakens the AC. So I think there will be a big controversy, waiting to be solved. But at the moment, it's a very strong position of postponement. They made an interim solution but they have to find a proper solution in the future about the *status* of the Observer States»⁹³.

Mientras autores como Stenlund consideran que un CA con más miembros y con poder por parte de los Observadores sería beneficioso⁹⁴, si los A-8 siguen trabajando bajo la lógica del dilema de la acción colectiva, todo apunta a que no permitirán que dichos desarrollos se den mermando su poder, dado que «[l]os grandes grupos están menos capacitados que los pequeños para actuar a favor del interés común»⁹⁵.

En conclusión, el CA ha facilitado la creación de conocimiento, ha posibilitado el entendimiento a la hora de poner en marcha acuerdos de cooperación, pero no se le ha permitido adaptarse para hacer vinculante sus acuerdos⁹⁶. El desarrollo de una «securi-

89 INGIMUNDARSON. *Op. cit.*, p. 189-192.

90 KOIVUROVA. 2008, p. 6.

91 STOKKE. «Environmental Security», p. 844.

92 Extracto de la entrevista realizada al capitán de navío y subdirector del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) del Ministerio de Defensa Ignacio J. García el 4.12.2015 en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.

93 Extracto de la entrevista realizada al profesor Timo Koivurova, *Op cit.*

94 STENLUND, Peter. «Lessons in Regional Cooperation from the Arctic», *Ocean and Coastal Management* Núm. 45, 2002, p. 837.

95 OLSON. 1985, p. 45.

96 STOKKE. Regimen interplay in the Arctic, 68-70.

ty community»⁹⁷ es altamente improbable mientras los A-8 sigan la lógica de la acción colectiva y los A-5 mantengan la separación de *issues* establecido en la *Declaración de Ilulissat*. En otras palabras, no se dará mientras haya una ausencia «[s]hared political security identities and values»⁹⁸.

El hecho de que se trate de una *soft law institution* no debe tomarse como una limitación dado que ha sido capaz de contribuir considerablemente en la creación de bienes públicos, el desarrollo sostenible de la región⁹⁹ y poner las bases para una cooperación que ya dura más de 20 años. Terminamos con los deseos de cooperación establecidos en la última reunión ministerial de Iqaluit celebrada en 2015 donde Estados Unidos al recibir la presidencia del CA señaló que el objetivo de los próximos cuatro años sería: identificar oportunidades, retos y responsabilidades compartidas en la creación de una región ártica con una excepcional cooperación internacional¹⁰⁰.

Las reclamaciones de soberanía

Finalmente realizaremos un análisis jurídico para analizar las posibles tensiones alrededor de las reclamaciones de soberanía sobre la plataforma continental extendida del Ártico. En primer lugar haremos un análisis de las teorías y figuras jurídicas usadas para las reclamaciones de soberanía, centrándonos en particular en la *CNUDM*. Tras una breve descripción del funcionamiento de la presentación de las reclamaciones y el trabajo de la CLPC, realizaremos un análisis de las diferentes reclamaciones por cada uno de los A-5.

Finalmente, estudiaremos las reclamaciones superpuestas y observaremos las diferentes soluciones que se presentan para solventar estas controversias.

Teorías y figuras jurídicas de reclamaciones de soberanía en el Ártico

La disputa por la soberanía sobre el Ártico ha sido y es, según Conde, «el caballo de batalla»¹⁰¹ de los A-5. Históricamente se han sostenido diferentes doctrinas para legitimar sus posiciones de reclamo de soberanía sobre el Ártico, aunque ninguna ha conseguido prevalecer claramente sobre el resto. Se trata de tres medios de adquisición de nuevos territorios: las «teorías de la continuidad» (colindancia de sectores); «de la contigüidad» (por ejemplo, conjunto de dependencias de ultramar), y «de los sectores» (segmentación en áreas determinadas)¹⁰².

97 INGIMUNDARSON. *Op. cit.*, p. 188.

98 EILSTRUP-SANGIOVANNI. «Uneven Power and the Pursuit of Peace: How Regional Power Transitions Motive Integration», p. 102.

99 STENLUND. *Op. cit.*, p. 839.

100 PAPP, Robert J.; ADMIRAL, Jr.: *US Arctic Council Chairmanship: Outlining Goals and Priorities*.

101 Extracto de la entrevista realizada a la profesora Elena Conde, *Op cit.*

102 MANERO. *Op. cit.*, p. 31-54.

Además cabe señalar que a la hora de demostrar el cumplimiento de ocupación efectiva de *terra nullius* requiere que dicho territorio se encuentre deshabitado (i), no estar bajo la soberanía de otro Estado (ii), que no exista otro reclamo sobre el mismo (iii), y finalmente que el Estado que lo reclama haya realizado muestras pacíficas de ejercicio de soberanía sobre dicho territorio. Esto se asemeja al ya mencionado ejercicio ruso de enviar un batiscafo a plantar una bandera rusa en la cordillera Lomonosov. Pero antes de dejar al lector recrearse en la decimonónica visión de los Estados árticos disputándose la soberanía en base a una carrera por conquistar el Polo Norte y plantar la bandera de su nación, adelantamos que todas las reclamaciones se están realizando de manera ordenada, con argumentos científicos, en base al respeto del derecho internacional y bajo la atenta supervisión de comisiones internacionales.

La *CNUMD*, firmada en Montego Bay en 1982, reconoce soberanía sobre mares territoriales de doce millas marinas y una Zona Económica Exclusiva (ZEE) de hasta doscientas millas de sus costas¹⁰³. Una ZEE supone que el Estado costero posee derechos soberanos para la explotación y exploración de todos los recursos que se incluyen en base al Art. 56¹⁰⁴. El resto de Estados disponen de libertad de navegación y el derecho de extender cables de telecomunicación e infraestructuras energéticas¹⁰⁵, como oleoductos y gaseoductos¹⁰⁶.

Todos los A-5 poseen una ZEE en el Ártico, y en base a ella y al artículo 76, han realizado las reclamaciones de soberanía sobre la base de la plataforma continental extendida. El referido artículo establece que:

«[l]a plataforma continental de un Estado ribereño comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de doscientas millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia»¹⁰⁷.

Esto no significa que los A-5 puedan realizar un reclamo indefinido sino que tienen que atenerse a dos criterios para demostrar que su plataforma continental se entiende, ambos establecidos en el párrafo 4¹⁰⁸ y 6 del artículo 76 señalando que en todo caso

103 Art. 57, *Convención de las Naciones Unidas del Derecho del Mar*.

104 Art. 56, *Convención de las Naciones Unidas del Derecho del Mar*.

105 Art. 58, *Convención de las Naciones Unidas del Derecho del Mar*.

106 LÓPEZ-IBOR. *Op. cit.*, p. 120.

107 Art. 76, *Convención de las Naciones Unidas del Derecho del Mar*.

108 El Art. 76.4 de la *Convención de las Naciones Unidas del Derecho del Mar* establece el siguiente criterio:

«a) Para los efectos de esta Convención, el Estado ribereño establecerá el borde exterior del margen continental, dondequiera que el margen se extienda más allá de doscientas millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, mediante:

dicha extensión no podrá superar las trescientas cincuenta millas «[c]ontadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial»¹⁰⁹.

Definición de los espacios marinos en base a la *CNUMD*

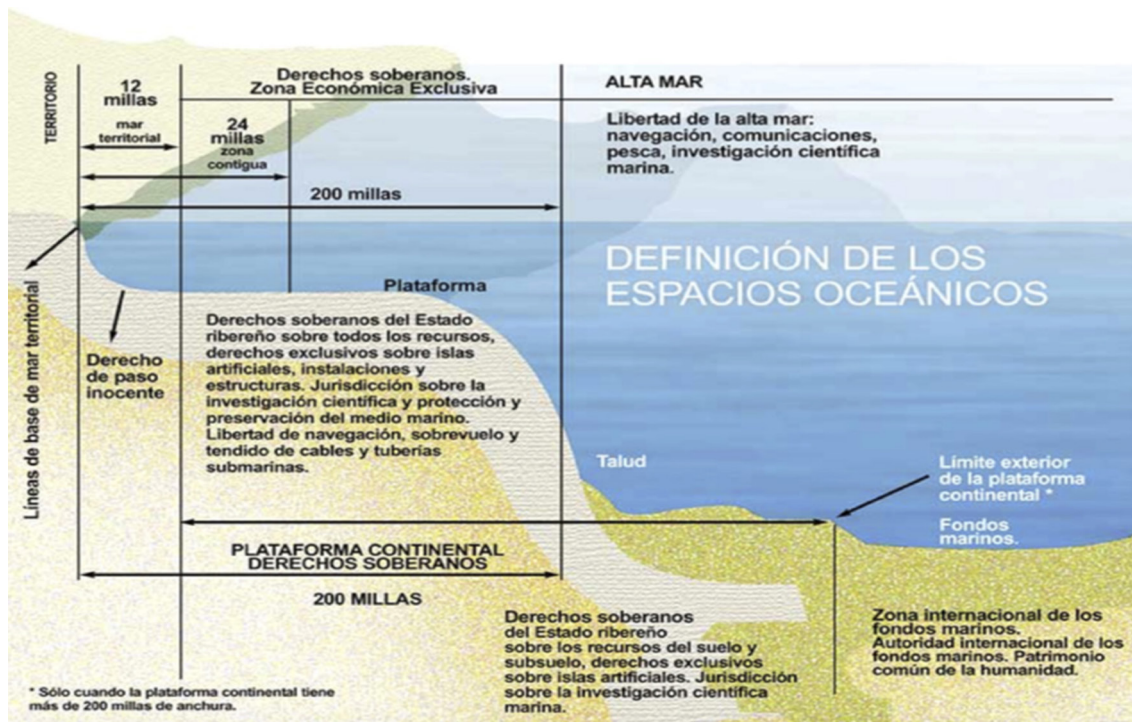


Figura 5. Fuente: CONDE, Elena. «El derecho internacional ante un proceso de cambio climático en el Ártico. Especial referencia al derecho del mar», Documentos de Seguridad y Defensa Núm. 58, Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Ministerio de Defensa, p. 182.

Ahora bien, cualquier reclamo de extensión de la plataforma continental más allá del límite de las doscientas millas se ha de dirigir a la Comisión de los Límites de la Plataforma Continental (CLPC¹¹⁰) establecida por el anexo II del Convenio de 1982.

En conclusión, la *CNUMD* es el principal criterio de referencia¹¹¹ para las naciones árticas dado que asegura que los A-5 puedan reclamar territorio ártico de manera pacífica y solventar cualquier disputa sin incidentes. Esta *Convención* establece la conducta, los derechos y deberes de todos los Estados creando así un marco estable de

i) Una línea trazada, de conformidad con el párrafo 7, en relación con los puntos fijos más alejados en cada uno de los cuales el espesor de las rocas sedimentarias sea por lo menos el 1% de la distancia más corta entre ese punto y el pie del talud continental; o

ii) Una línea trazada, de conformidad con el párrafo 7, en relación con puntos fijos situados a no más de sesenta millas marinas del pie del talud continental.

b) Salvo prueba en contrario, el pie del talud continental se determinará como el punto de máximo cambio de gradiente en su base».

¹⁰⁹ Art. 76.6, *Convención de las Naciones Unidas del Derecho del Mar*.

¹¹⁰ Por sus siglas en inglés.

¹¹¹ HAFTENDORN. *Op. cit.*, p. 14.

balance entre los intereses nacionales de los A-5 y los intereses comunes que existen en el océano Ártico¹¹².

Comisión de Límites de Plataforma Continental (CLPC)

Toca hacer una brevísima referencia al funcionamiento de la CLPC para comprender la lógica de la *tragedia de los comunes* que los A-5 están siguiendo.

La CLPC está compuesta por veintiún científicos especializados en geofísica y oceanografía y son elegidos cada cinco años entre candidatos que no pueden ser de un país sin salida al mar.¹¹³ Se reúnen en dos sesiones de trabajo al año en Nueva York con una duración cada una de entre cinco y seis semanas. Todos los Estados miembros de la *CNUDM* están obligados a colaborar en la financiación de la Comisión. Para poder tener en cuenta las reclamaciones de los Estados solicitantes se han de cumplir todos los requerimientos científico-técnicos establecidos en su normativa. Las fórmulas usadas para realizar los cálculos son la fórmula *Gardiner*¹¹⁴ y la *Hedberg*¹¹⁵ y el Estado reclamante puede usar cualquiera de las dos. Solamente existen dos límites establecidos en la *CNUDM*: no puede superar las ciento cincuenta millas desde el final de la ZEE (trescientas cincuenta millas en total contando la ZEE), y no puede superar un límite superior a los 2.500 metros de profundidad¹¹⁶. Se estima que la investigación que cada Estado debe realizar para conseguir recopilar la información científica para mostrar la extensión de su plataforma continental ronda entre los cinco y los cincuenta millones de dólares solo en recogida de datos¹¹⁷.

Tras haber estudiado el reclamo, la CLPC realiza una serie de recomendaciones al respecto, ya bien favorables, requiriendo mayor investigación, o desestimando todo o parte del reclamo. Estas recomendaciones son muy importantes dado que en el caso de ser favorables el Estado puede establecer los límites de extensión en base a dicha recomendación de manera final y vinculante.

Este costoso y forzado trabajo de recopilación de datos ha hecho que incluso en esta situación de reparto de territorio, los A-5 hayan creado proyectos para la recopilación de información de manera conjunta¹¹⁸.

112 BERKMAN. *Op. cit.*, p. 128.

113 RIDELL-DIXON, Elisabeth. «Canada and Arctic Politics: The Continental Shelf Extension», *Ocean Development & International Law*, 39:343-359, 2008, p. 346.

114 Basado en la profundidad y espesor de las rocas sedimentarias que cubren la corteza continental.

115 Se trata de una fórmula de distancia que empieza calculando desde el pie de la plataforma continental.

116 DODDS, Klaus. «Flag planting and finger pointing: The Law of the Sea, the Arctic and the political geographies of the outer Continental Shelf». *Political Geography* Núm. 29, 2010, p. 68.

117 *Ibid.* p. 67.

118 DODDS. *Op. cit.*, p. 68.

Las reclamaciones de soberanía

A continuación realizaremos un estudio de cada reclamo de soberanía bajo la perspectiva de *La tragedia de los comunes* de Garrett Hardin. Esta teoría sostiene que dado que todos los actores, como seres racionales querrán optimizar la obtención de recursos, se correrá el riesgo de que se llegue al desabastecimiento de los recursos dado que vivimos en un mundo limitado. Hardin usaba los pastos comunales como ejemplo para demostrar que los ganaderos individualmente acabarían sobreexplotando los pastos en tanto que como actores racionales cada uno querría maximizar su beneficio dado que siempre se preguntaría cual sería la utilidad de añadir otro animal al pasto.¹¹⁹ La solución que daba Hardin a esta tragedia era la privatización de los comunes, dado que cada actor racional sabría gestionar mejor la tierra sin llegar a la sobreexplotación. Sin embargo esta teoría no trata de una visión pesimista del comportamiento humano, «[l]a esencia de la tragedia no es la tristeza. Reside en la solemnidad despiadada del desarrollo de las cosas»¹²⁰. Hardin menciona explícitamente el caso de los océanos del mundo señalando que «[c]ontinúan sufriendo por la supervivencia de la filosofía de los recursos comunes. Las naciones marítimas todavía responden automáticamente a la contraseña de “la libertad de los mares”. Al profesar la creencia en los inagotables recursos de los océanos, colocan cerca de la extinción, una tras otra, a especies»¹²¹.

Esto es algo que parece que se entendió en la redacción de la *CNUDM* y por ello se permite la extensión de la plataforma continental, y es algo que claramente también han entendido las naciones árticas. Ante la imposibilidad de cooperación donde la sobreexplotación es una amenaza real, todos los A-5 ganan de un tipo particular de cooperación: poner una frontera que consigue marcar los territorios y asegurar el acceso a los recursos. Y tal y como demostraremos esto no supone que vaya a haber conflicto en las disputas sino que existen precedentes en el Ártico de resolución pacífica de las disputas.

Comenzaremos por una historia de éxito. Si bien la primera entrega de reclamo ante la CLPC fue de Rusia en 2001, la primera en obtener respuesta positiva fue la de Noruega. Noruega envió su reclamo en 2006 y se le reconoció a través de un informe favorable los derechos sobre 235.000 kilómetros cuadrados de Ártico¹²². Esta recomendación fue histórica en palabras del ministro de Asuntos Exteriores noruego dado que establece «[a] precondition for future resource management, creates a firmer basis for investments and is an effective implementation in the High North of the legal order for the oceans set out in the Law of the Sea Convention»¹²³.

119 HARDIN, Garrett. «The Tragedy of the Commons», *Science*, Vol. 162, 1968, p. 1.244.

120 WHITEHEAD, A.N.: *Science and the Modern World*, Mentor, New York, 1948, p. 17.

121 HARDIN. *Op. cit*, p. 4.

122 DODDS. *Op. cit*, p. 67.

123 NORWEGIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. *Extent of Norway's Continental Shelf in the High North clarified*, 2009. Disponible en: https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/shelf_clarified/id554718/ (Accedido: 13.01.2016).

Estados Unidos quizás sea el caso más peculiar entre los A-5. Es el único país de entre los cinco que no ha firmado la *CNUDM* y por tanto no puede enviar reclamaciones ante la CLPC. Sin embargo, Estados Unidos trabaja estrechamente con Canadá en la recopilación de datos científicos dado que «[i]t's in the US national interest to collect accurate and precise data on the outer limits of its continental shelf in preparation for an eventual submission to the Commission»¹²⁴. De momento, realiza sus reclamaciones de territorio ártico en base a derecho consuetudinario marino. Así cabe preguntarse en qué medida el reclamo de Estados Unidos podrá prevalecer en el tiempo hasta que finalmente firme la *CNUDM*. Conde opina que:

«[l]a *CNUDM* plantea tantas incertidumbres que no se sabe si la plataforma continental extendida es parte también del derecho consuetudinario. Es cierto, que parte del derecho consuetudinario es que los Estados tienen derecho a una plataforma continental de doscientas millas marinas, y que tienen derechos de soberanía exclusivos sobre esta plataforma. Pero es igualmente plataforma continental aquella que se extiende más allá de las doscientas millas marinas. Por tanto, los derechos de soberanía podrían ser ejercidos más allá de esas doscientas millas marinas»¹²⁵.

Reclamaciones de soberanía

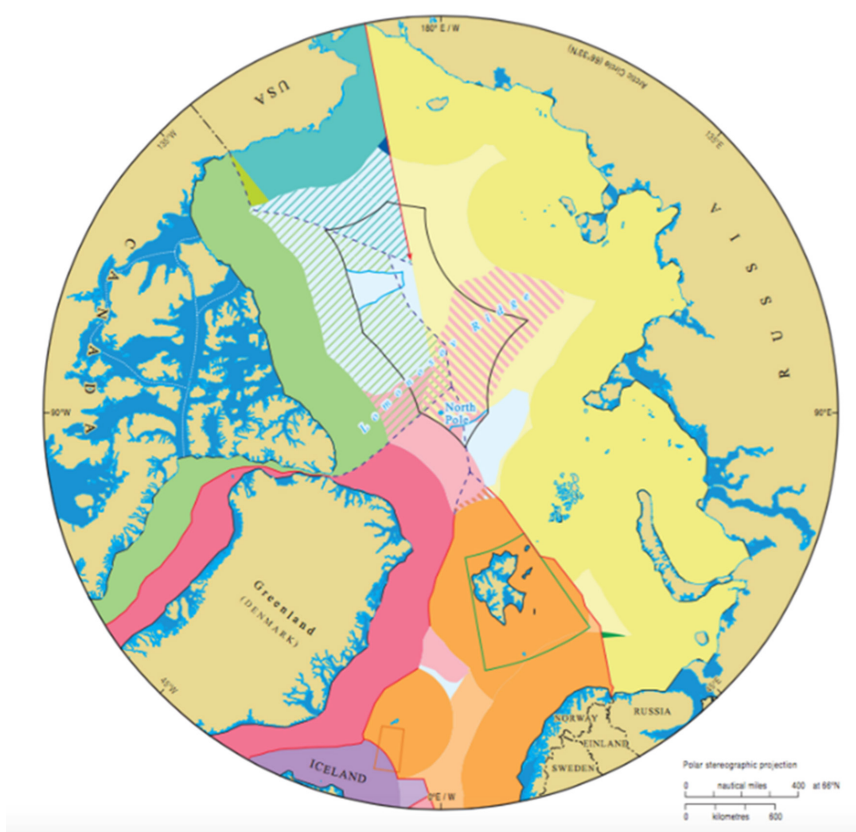


Figura 6. Fuente: IBRU. Revised Arctic Map (Polar Projection), August 2015. <https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/resources/Arcticmap04-08-15.pdf>. (Accedido: 12.01.2016).

¹²⁴ HOLE, Woods. «Law of the Sea: Outer Limits of the US Continental Margins», United States, *Geological Survey*, 2008, p. 1.

¹²⁵ Extracto de la entrevista realizada a la profesora Elena Conde, *Op cit.*

En lo que respecta a Dinamarca, las dudas que surgen acerca de su reclamo no se centran en el reclamo en sí, enviado en diciembre de 2014¹²⁶, sino en la relación con Groenlandia ante una posible independencia. En el año 2009 fue aprobado con un 75% de los votos a favor un referéndum a partir del cual se reconoció una extensión de competencias del Gobierno groenlandés. Actualmente existen tensiones entre el Gobierno groenlandés y el danés dado que el primero no acepta el reclamo danés sobre el Polo Norte al considerar que «the North Pole belongs to nobody»¹²⁷.

Interesante resulta la posición canadiense respecto a las reclamaciones. Ya hemos avanzado con anterioridad el marcado interés de Canadá por asegurar su soberanía en el Ártico. Canadá retiró recientemente su reclamo ante la CLPC para realizar una serie de cambios debido a nuevos datos recopilados y posee diferentes proyectos de cooperación científica de recopilación de datos con Rusia y con Dinamarca¹²⁸.

Finalmente, la Federación Rusa es uno de los actores más interesados en una positiva recomendación por parte del CLPC¹²⁹. Fue el primer país en enviar un reclamo en 2001 a los que la CLPC recomendó una revisión acerca de la cuenca oceánica¹³⁰ que finalmente ha sido enviada por Rusia en agosto de 2015¹³¹.

Puede que el lector piense que el reparto de un gran pastel por parte de grandes superpotencias en vez de seguir la idea expresada el embajador maltés Arvid Pardo en 1967 de considerar el fondo marino como un «[c]ommon heritage of humankind and governed by an international mechanism that would share the economic benefits equitably between developing and developed states»¹³² sea una injusticia. Dicha consideración puede ser acertada pero como nos señala Hardin «[l]a alternativa de los recursos comunes es demasiado aterradora para completarse. La injusticia es preferible a la ruina total»¹³³.

Estudio de las controversias en reclamaciones superpuestas y posibles soluciones

Como conclusión al apartado 4 nos gustaría realizar una breve reseña acerca de las controversias surgidas por la delimitación de fronteras y espacios marítimos a raíz de

126 Se puede estudiar el reclamo danés en la página de la CLPC:

http://www.un.org/Depts/los/CLPC_new/submissions_files/submission_dnk_76_2014.htm.

127 OSTERUD, Oyvind; y HONNELAND, Geir; *Op. cit.*, p. 164.

128 RIDELL-DIXON. *Op. cit.*, p. 346.

129 SERGUNIN, Alexander; y KONYSHI, Valey. «Russia in search of its Arctic Strategy: Between hard and soft power?», *The Polar Journal*, 4:1, 2014.

130 En el párrafo 41 del *Summary of the Recommendations*, 2002.

131 Se puede estudiar el reclamo ruso en la página de la CLPC: http://www.un.org/Depts/los/CLPC_new/submissions_files/submission_rus_rev1.htm.

132 KOIVUROVA. 2015, p. 4.

133 HARDIN. *Op. cit.*, p. 6.

las reclamaciones y defender aquellos medios a través de los cuales los A-5 llegarán a acuerdos. Realizar esta conclusión es muy importante dado que la solución propuesta por Hardin (privatizar los pastos comunales para evitar la tragedia de los comunes) no presupone que vaya a evitarse un conflicto por posibles desacuerdos. Sin embargo, como ya señalábamos más arriba, la existencia de un marco legal favorable facilitará la resolución pacífica de las disputas.

En el mapa descrito en el apartado «La tragedia de los comunes de Hardin aplicada a las reclamaciones árticas» podemos observar que existen diferentes solapamientos entre:

- Estados Unidos y Rusia en el mar de Bering;
- Estados Unidos y Canadá en el mar de Beaufort;
- Rusia y Noruega en el mar de Barents;
- Entre Dinamarca, Canadá y Rusia por la soberanía sobre la cresta de Lomonosov.

En el caso del mar de Bering existe un tratado firmado entre Estados Unidos y la Unión Soviética en junio de 1990 y se podría aplicar a la hora de las reclamaciones superpuestas. Si bien la Duma rusa todavía no ha ratificado el tratado, la opinión de todos los expertos es que esto no supondrá ningún problema¹³⁴.

Sin embargo, en aquellas disputas con Estados Unidos el mayor problema para la resolución de estas disputas se encuentra en que Estados Unidos no es parte de la *CNUDM*. A pesar de esto, la profesora Conde opina al ser preguntada por esta cuestión que:

«[E]l único hándicap que podría encontrar EE.UU. es que no podría presentar su delimitación ante la CLPC. Pero nada obsta para que, aunque el artículo 76 de la *CNUDM* es especialmente confuso y complejo, se llegue a acuerdos con los Estados limítrofes para solventar esos posibles solapamientos de sus plataformas continentales»¹³⁵.

En lo que respecta a la disputa en el mar de Barents, en el año 2010, poco después de que la CLPC reconociese a Noruega su reclamo de soberanía, Rusia y Noruega firmaron un tratado bilateral. A través de este acuerdo delimitaron sus fronteras y acordaron que el área en disputa fuese gestionado por una autoridad creada por ambas partes y que los recursos que se extraigan en un futuro sean repartidos en una base del 50% para cada una de las partes¹³⁶ (tal y como se puede observar en el mapa de la figura 7. Delimitación del área en disputa en el mar de Barents). Esto no deja de demostrar el compromiso político de los A-5 por solventar las disputas de manera pacífica para garantizar la paz y la seguridad en la región.

134 Extracto de la entrevista realizada al profesor Timo Koivurova, *Op cit.*

135 Extracto de la entrevista realizada a la profesora Elena Conde, *Op cit.*

136 MOE, Arild; *et al.*: «Space and Timing: Why was the Barents Sea Delimitation Dispute Resolved in 2010?». *Polar Geography*, Vol. 34, Núm. 3, 2011.

Delimitación del área en disputa en el mar de Barents

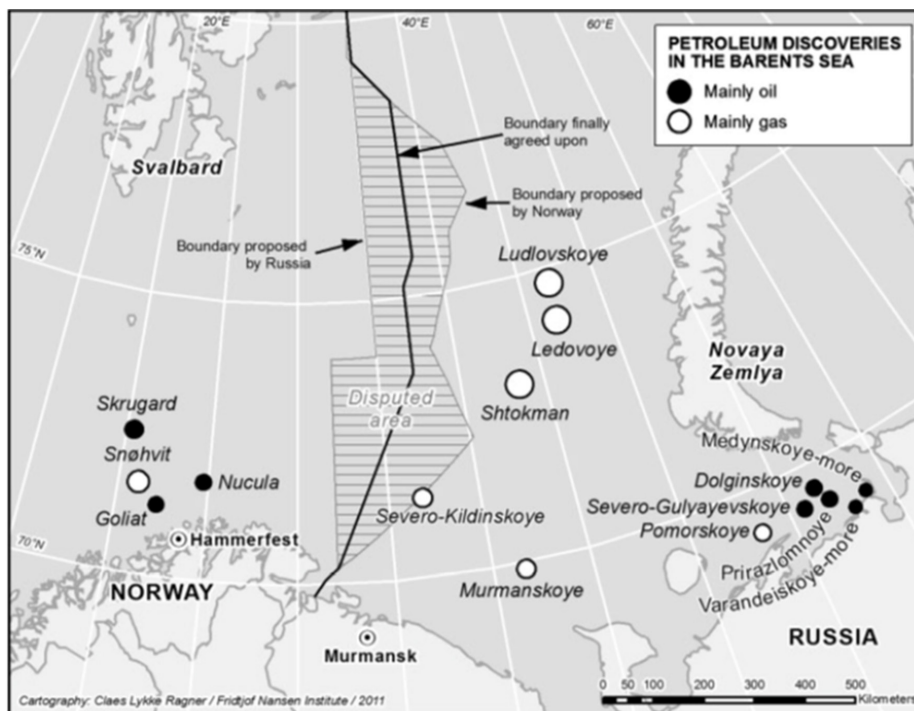


Figura 7. Fuente: MOE, Arild; et al.: «Space and timing: Why was the Barents Sea delimitation dispute resolved in 2010?» *Polar Geography*, Vol. 34, Núm. 3, 2011, p. 146.

Quizás el punto más candente de las controversias es aquel de la cresta de Lomonosov. Un tratado como el de Barents se ve improbable tanto por Koivurova como por Conde cuando les preguntamos acerca de la cuestión, pero ambos coinciden en que se resolverá de manera pacífica. Las soluciones que más posibilidades tienen de solventar la controversia implican a la CLPC:

«[O] bien se presenta una propuesta conjunta o bien que negocien sus respectivas delimitaciones; o bien que la propuesta que presenten al CLPC no abarque aquellos tramos donde suceden los solapamientos para que puedan ser negociados en un último momento. Incluso cabe la posibilidad de que no se resuelva, puede que eso se quede ahí sin resolverse»¹³⁷.

La cuestión que nos surge ahora es qué sucederá con aquellos territorios que finalmente no se reconozcan a ningún Estado. La respuesta a esta incógnita la encontramos de nuevo en la *CNUDM* que señala la creación del ISBA¹³⁸ que gestionará aquellas partes del océano denominadas como «common heritage of mankind»¹³⁹, en referencia al intento del embajador maltés Arvid Pardo que en 1967 propuso la creación de una organización internacional que gobernase la gestión de todos los fondos marinos¹⁴⁰.

¹³⁷ Extracto de la entrevista realizada a la profesora Elena Conde, *Op cit.*

¹³⁸ Sección 4ª de la *Convención de las Naciones Unidas del Derecho del Mar*.

¹³⁹ KOIVUROVA. 2008, p. 6.

¹⁴⁰ KOIVUROVA. 2015, p. 6.

Finalmente cabe hacer referencia a la resolución de las disputas a través de la Corte Internacional de Justicia (CIJ). La Corte ya estableció en el año 2009 en el caso *Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine)* el uso del principio de equidistancia¹⁴¹, —el mismo usado en el Tratado del Mar de Barents—. Por tanto, podemos esperar una resolución pacífica de las controversias siguiendo el principio de equidistancia y con un reparto parecido al establecido en el acuerdo entre Noruega y Rusia.

CONCLUSIONES

Durante siglos, las naciones más poderosas soñaron con descubrir y conquistar la cima del mundo. Cientos de valerosos exploradores arriesgaron y dieron sus vidas por llegar a la última incógnita geográfica de nuestro planeta, o tal y como describió el duque de Abruzzos «[u]n muro azulado que, visto a distancia, parecía infranqueable. Era para nosotros *Terrae ultima Thule*»¹⁴².

La cuestión que se nos ha presentado en el siglo XXI ha sido: una vez desvelados sus misterios ¿A quién pertenece? Y todavía más importante: si pertenece a varios Estados ¿Cómo podemos garantizar la paz, la seguridad y la estabilidad en esta región?

A lo largo de las anteriores páginas hemos tratado de responder a por qué las reglas de juego son un tipo de equilibrio institucional que puede dar lugar a la cooperación. ¿Qué elementos hacen que haya cooperación en el Ártico entre Estados en tensión en otras regiones del mundo?

Hemos respondido a esta pregunta realizando un análisis detallado de aquellos intereses en juego y analizando dos dimensiones de la cooperación ártica.

A pesar del deshielo, el Ártico sigue siendo un lugar hostil donde cualquier esfuerzo de cooperación no es más que «un espectáculo y una labor para los condenados que Dante hubiera podido mostrar a las bailarinas de sus regiones infernales»¹⁴³. Otros han observado el océano Ártico bajo una visión de espacio anárquico donde cualquier intento por cooperar por parte de los Estados «emerge as a latter day Sisyphian challenge»¹⁴⁴. Hemos demostrado que aquellas voces que auguran conflicto y oyen el sonido de la piel del tambor de guerra se equivocan. Hemos analizado el contexto, las variables y los equilibrios inducidos por las reglas de juego, lo cual nos ha llevado a confirmar la hipótesis que presentábamos:

141 *Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine)*, Judgment, International Court of Justice. *Reports* 2009, p. 61.

142 DI SAVOIA-AOSTA, Luigi Amadeo. *Farther North than Nansen*, Howard Wilford Bell, Londres, 1901, p. 60.

143 KOLDEWEY, K.: *The German Arctic Expedition of 1869-1870*, Editorial Sampson Low, Marston, Low & Searle, Londres, 1874, p. 6.

144 DODDS. *Op. cit.*, p. 1.

La cooperación en el Ártico se da por una combinación de:

- (i) Intereses compartidos por todos los Estados árticos;
- (ii) La necesidad de dilucidar la incertidumbre científica y la creación de bienes públicos;
- (iii) Un organismo institucional flexible capaz de adaptarse a las necesidades de los actores;
- (iv) Y finalmente, un marco legal internacional favorable a todos los Estados que garantiza la resolución pacífica de posibles controversias.

El estudio de por qué se da cooperación en el Ártico resulta necesario en un mundo donde los retos globales no pueden ser respondidos si no es a través de la colaboración de los Estados. Estos retos de cooperación se nos presentan también a nosotros como un *latter day Sisyphean challenge*. Sísifo fue castigado por los dioses a rodar sin cesar una piedra a lo alto de una montaña para que esta cayese nada más llegar a la cima. Este castigo se nos antoja similar a aquel de la inevitabilidad de los Estados a entrar en conflicto. Sin embargo, nos gustaría terminar con la interpretación que realiza Albert Camus al considerar que Sísifo se apropia de su roca y al hacerla su destino se yergue victorioso frente los dioses que lo condenan. De la misma manera, en este universo anárquico, condenados los Estados al conflicto y a la desconfianza, la cooperación no se nos muestra estéril y fútil sino que representa por sí sola un mundo. Camus termina su ensayo de la siguiente manera: «Dejo a Sísifo al pie de la montaña. Se vuelve a encontrar siempre con su carga. Pero Sísifo enseña la fidelidad superior que niega a los dioses y levanta las rocas... Hay que imaginarse a Sísifo feliz»¹⁴⁵.

De la misma manera nosotros terminamos imaginándonos a Sísifo feliz. Al demostrar que ningún esfuerzo de cooperación está condenado al fracaso por muy adversas que sean las condiciones. Y particularmente terminamos con la certeza de que por muy pesada que sea la carga, la paz y la seguridad internacionales pueden ser garantizadas incluso en aquellas regiones donde el hielo mismo lucha contra el hielo por su supervivencia.

BIBLIOGRAFÍA

ACIA. *Impacts of a Warming Arctic: Highlights, Arctic Climate Impact Assessment*. Canadá, Cambridge University Press, 2004.

Disponible: <http://www.amap.no/documents/doc/impacts-of-a-warming-arctic-highlights/792>. (Accedido: 12.II.2015).

ARCTIC COUNCIL. «About us». Disponible: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us>. (Accedido: 18.II.2015).

145 CAMUS, Albert. *El mito de Sísifo*, Alianza Editorial, Barcelona, 2004, p. 183.

- ARCTIC COUNCIL. *Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue*, May 2011.
- ARCTIC COUNCIL. *Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution, Preparedness and Response in the Arctic*, May 2013.
- ASAMBLEA GENERAL NACIONES UNIDAS. *Convención de las Naciones Unidas de Derecho del Mar*, Montego Bay, 10 de diciembre de 1982.
- BERKMAN, Paul Arthur. «Our Common future in the Arctic Ocean», *The Round Table*, 101:2, 2012.
- BESNAULT, Amiral. *Geostrategie de l'Arctique*, París, *Económica*, 1992; en Øyvind Østerud y Geir Hønneland, *Geopolitics and International Governance in the Arctic*.
- BORGERSON, Scott S. «Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming». *Foreign Affairs*, 87:63-77, 2008.
- BUIXADÉ FARRÉ, A.; *et al.*: «Commercial Arctic Shipping through the Northeast Passage: Routes, Resources, Governance, Technology, and Infrastructure», *Polar Geography*, Taylor & Francis, 2014.
- CAMUS, Albert. *El mito de Sísifo*, Alianza Editorial, Barcelona, 2004.
- CONDE, Elena. «Algunas cuestiones jurídico-políticas derivadas del proceso del calentamiento global en el Ártico», *La gobernanza de los mares y océanos. Nuevas realidades, nuevos desafíos*. Andavira Editora, Scientia Iurídica, Santiago de Compostela, 2012.
- Declaration on the Establishment of the Arctic Council, and Joint Communiqué of the Governments of the Arctic Countries on the Establishment of the Arctic Council*. 19 September 1996, Ottawa, Canadá.
- Disponible: https://oarchive.arcticcouncil.org/bitstream/handle/11374/85/00_ottawa_decl_1996_signed%20%284%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y. (Accedido: 31.12.2015).
- DI SAVOIA-AOSTA, Luigi Amadeo. *Farther North than Nansen*, Howard Wilford Bell, Londres, 1901.
- DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de derecho internacional público*, Editorial Tecnos, Madrid, (18ª ed.), 2013.
- DODDS, Klaus. «Flag planting and finger pointing: The Law of the Sea, the Arctic and the political geographies of the outer Continental Shelf». *Political Geography* Núm. 29, 2010.
- EBINGER, Charles K.; y ZAMBETAKIS, Evie. «The Geopolitics of Arctic Melt», *International Affairs*, 85:1215-32, 2009.

- EILSTRUP-SANGIOVANNI, Mette. «Uneven Power and the Pursuit of Peace: How Regional Power Transitions Motive Integration», *Center for European Studies Working Paper Series Núm. 150*, 2007.
- EL MUNDO. «El despliegue militar ruso en Siria alerta al Gobierno de Obama», Publicado: 7.09.2015.
- Disponible: <http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/07/55e-c9427e2704e7b458b4589.html> (Accedido: 18.10.2015).
- EL PAÍS. «La bandera rusa “ondea” bajo el Polo Norte», Publicado: 03.08.2007. Disponible: http://internacional.elpais.com/internacional/2007/08/03/actualidad/1186092004_850215.html. (Accedido: 07.12.2015).
- EL PAÍS. «Putin firma la anexión de Crimea a Rusia», Publicado: 18.03.2014. Disponible: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/18/actualidad/1395125826_603105.html. (Accedido: 18.10.2015).
- FLEEMING, Marcus. *La conquista del Polo Norte*, Fábula Tusquets Editores, Barcelona, 2012.
- GORBACHOV, Mikhail: «Mikhail Gorbachov's Speech in Murmansk at the Ceremonial Meeting on the Occasion of the Presentation of the Order of Lenin and the Goldstar to the City of Murmansk».
- Disponible: http://www.barentsinform.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf. (Consultado: 09.12.2015).
- GOVERNMENT OF CANADA. «Canadian sanctions related to Russia».
- Disponible: <http://www.international.gc.ca/sanctions/countries-pays/Russia-Russie.aspx?lang=eng>. (Accedido: 18.10.2015).
- HAFTENDORN, Helga. *The case for Arctic Governance: The Arctic Puzzle*, Institute of International Affairs, The Centre for Arctic Policy Studies, University of Iceland, 2013.
- HARDIN, Garrett. «The Tragedy of the Commons», *Science*, Vol. 162, 1968.
- HOLE, Woods. «Law of the Sea: Outer Limits of the US Continental Margins», United States, *Geological Survey*, 2008.
- Ilulissat Declaration*. Arctic Ocean Conference. Ilulissat, Greenland, 27-29 May 2008.
- INGIMUNDARSON, Valur. «Managing a contested región: The Arctic Council and the politics of Arctic governance», *The Polar Journal*, 4:1, 2014.
- IPCC. «Summary for Policymakers». In *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, STOCKER, T.F.; QUIN, D.; PLATTNER G.K.; TIGNOR, M.; ALLEN, S.K.; BOSCHUNG, J.; NAUELS, A.; XIA, Y.; BEX, V.

- and MIDGLEY P.M. (eds.), Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2013.
- JERVIS, Robert. «Realism, Neoliberalism, and Cooperation». *International Security*, Vol. 24, Núm. 1, 1990.
- KIRUNA DECLARATION. *The Eight Ministerial Meeting of the Arctic Council*. May 15, 2013. Kiruna, Sweden.
- KOIVUROVA, Timo; y VANDERZWAAG, David L.: «The Arctic Council at 10 Years: Retrospect and Prospect», *University of British Columbia Law Review*, Vol. 40, Núm.1, 2007.
- KOIVUROVA, Timo; KÄPYLÄ, Juha; y MIKKOLA Harri. «Continental Shelf Claims in the Arctic. Will Legal Procedure Survive The Growing Uncertainty?» *FIIA Briefing Paper 178*, Global Security Research Programme, The Finnish Institute of International Affairs, August 2015.
- KOLDEWEY, K.: *The German Arctic Expedition of 1869-1870*, Editorial Sampson Low, Marston, Low & Searle, Londres, 1874.
- LÓPEZ-IBOR MAYOR, Vicente; MARTÍNEZ MONTES, Luis Francisco; y SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio. *Apuntes sobre el Ártico*, Editorial Opera Prima, octubre 2014.
- MANERO SALVADOR, Ana. *El deshielo del Ártico: retos para el derecho internacional*, Editorial Aranzadi, Thomson Reuters, 2011.
- Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine)*, Judgment, International Court of Justice. *Reports 2009*.
- MOE, Arild; *et al.*: «Space and timing: Why was the Barents Sea delimitation dispute resolved in 2010?». *Polar Geography*, Vol. 34, Núm. 3, 2011.
- NAUMOV, Valey; y NIKULKINA, Inga. *Osobennosti Razvitiya Rossiyskoi Arktiki*, 2012; en SERGUNIN, Alexander y KONYSHEV, Valery. «Russia in search of its Arctic Strategy: Between hard and soft power?», *The Polar Journal*, 4:1, 2014.
- NOWLAN, Linda. «Arctic Legal Regime for Environmental Protection», 2001. Tal y cómo aparece citado en KOIVUROVA, Timo. «Limits and possibilities of the Arctic Council in a rapidly changing scene of Arctic Governance», *Polar Record*, Vol. 46, Núm. 237, 2001.
- NORWEGIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. *Extent of Norway's Continental Shelf in the High North clarified*, 2009.
- Disponible en: https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/shelf_clarified/id554718/. (Accedido: 13.01.2016).
- Nuuk Declaration. *The Seventh Ministerial Meeting of the Arctic Council*. May 12, 2011. Nuuk, Greenland.

- NSIDC. «Models Underestimate Loss of Sea Ice», Publicado: 30.4.2007. Disponible: http://nsidc.org/news/newsroom/20070430_StroeveGRL.html. (Accedido: 09.II.2015)
- OLSON, Mancur. *Auge y decadencia de las naciones*, Ariel, Barcelona, 1985.
- ØSTERUD, Øyvind; y HØNNELAND, Geir. «Geopolitics and International Governance in the Arctic», *Arctic Review on Law and Politics*, Vol.5, 2, 2014.
- ØSTRENG, W.; et al.: *Shipping in Arctic Waters: A Comparison of the Northeast, Northwest and Trans Polar Passages*, Springer, Berlín, 2013.
- PAPP, Robert J.; y ADMIRAL, Jr.: *US Arctic Council Chairmanship: Outlining Goals and Priorities*, Publicado: 2.07.2015.
- Disponible: <http://www.uarctic.org/news/2015/7/us-arctic-council-chairmanship-outlining-goals-and-priorities/>. (Accedido: 20.I2.2015).
- REUTERS. «UPDATE 6-Obama warns on Crimea, orders sanctions over Russian moves in Ukraine», Publicado: 7.03.2014.
- Disponible: <http://www.reuters.com/article/2014/03/07/ukraine-crisis-obama-idUSL1NoM3oXQ20140307>. (Accedido: 18.I0.2015).
- RIDELL-DIXON, Elisabeth. «Canada and Arctic Politics: The Continental Shelf Extension», *Ocean Development & International Law*, 39:343-359, 2008.
- SERGUNIN, Alexander; y KONYSHÉ, Valey. «Russia in search of its Arctic strategy: Between hard and soft power?», *The Polar Journal*, 4:1, 2014.
- SCRIVENER, David. «Arctic Cooperation in Transition», *Polar Record*, 35:51-8, (1999).
- Simposio Internacional «El Ártico: oportunidades y riesgos derivados del cambio climático». Organizado por la Fundación Ramón Areces y coordinado por la profesora Elena Conde Pérez. Madrid, 12 de noviembre de 2015.
- STENLUND, Peter. «Lessons in Regional Cooperation from the Arctic», *Ocean and Coastal Management Núm. 45*, 2002.
- STOKKE, Olav Schram; y HØNNELAND, Geir. *International Cooperation and Arctic Governance. Regime Effectiveness and Northern Region Building*, Routledge, 2007.
- STOKKE, Olav Schram. «Environmental security in the Arctic. The case for multilevel governance», *International Journal*, autumn 2011.
- STROEVE, Julianne. «Sea Ice and Climate», conferencia realizada durante el simposio internacional «El Ártico: oportunidades y riesgos derivados del cambio climático». Organizado por la Fundación Ramón Areces y coordinado por la profesora Elena Conde Pérez. Madrid, 12 de noviembre de 2015.

THE WALL STREET JOURNAL. «EU Imposes Sanctions on People, Institutions Involved in Ukraine Conflict», Publicado: 16.02.2015.

Disponible: <http://www.wsj.com/articles/eu-imposes-sanctions-on-people-institutions-involved-in-ukraine-conflict-1424078782>. (Accedido: 18.10.2015).

TSEBELIS, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Russell Sage Foundation, Princeton, N.J., Oxford: Princeton University Press, 2002.

UNITED STATES. *Strategic Importance of the Arctic in US Policy: Hearing Before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, United States Senate, One Hundred Eleventh Congress, First Session, Special Hearing, August 20, 2009, Anchorage, AK*. Washington, US GPO.

UNWCED. *Our Common Future: From One Earth to One World. Report Transmitted to the General Assembly as an Annex to Resolution A/RES/42/187*. United Nations, World Commission on Environment and Development, Geneva, 1987.

WHITEHEAD, A.N.: *Science and the Modern World*, Mentor, New York, 1948.

ZWEIG, Stefan. *Momentos estelares de la humanidad. Catorce miniaturas históricas*, Editorial Acantilado, Barcelona, 2002.

Artículo recibido: 3 de enero de 2017.

Artículo aceptado: 18 de abril de 2017.

Anass Gouyez Ben Allal

Doctor en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid.

Miembro de la Cátedra UNESCO de Cultura de Paz y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Madrid.

Correo: anass_gouyez@hotmail.com

EL PROGRAMA NUCLEAR DE COREA DEL NORTE: LA SUBSISTENCIA DEL RÉGIMEN Y LOS DESAFÍOS DE SEGU- RIDAD

NORTH KOREA'S NUCLEAR PRO- GRAMME: THE SURVIVAL OF THE REGIME AND THE CHALLENGES OF SECURITY

Resumen

El programa nuclear de Corea del Norte conlleva grandes desafíos para la seguridad regional e internacional. El riesgo no reside únicamente en el hipotético uso físico de este armamento y el fomento de la proliferación nuclear en si como fenómeno, sino que este programa nuclear agrava las rivalidades regionales, aviva conflictos históricos inactivos, y fomenta crisis constantes. Asimismo, alimenta el tráfico ilícito de tecnología nuclear, y otras prácticas no menos importantes.

Palabras Clave

Corea del Norte, régimen de Kim, programa nuclear, seguridad internacional y regional.

Abstract

The nuclear program of North Korea poses several challenges to regional and international security. The risk is not only related with the hypothetical physical use of these weapons and the promotion of nuclear proliferation itself as a phenomenon, but this nuclear program aggravates regional rivalries, promoting constant crisis. It also foment the illicit trade of nuclear technology, and others important practices.

Keywords

North Korea, Kim 's regime, nuclear program, international and regional security.

Como citar este artículo:

GOUYEZ , Anass. “El programa nuclear de Corea del Norte: la subsistencia del régimen y los desafíos de seguridad ”. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2017, núm.10.

EL PROGRAMA NUCLEAR DE COREA DEL NORTE: LA SUBSISTENCIA DEL RÉGIMEN Y LOS DESAFÍOS DE SEGURIDAD

INTRODUCCIÓN

El área del noreste de Asia constituye una de las grandes zonas estratégicas. En este contexto destaca el conflicto de la península de Corea, con un país, Corea del Norte, anclado en la supervivencia de un régimen dictatorial hereditario que basa su estabilidad en el poder militar con capacidad nuclear y en una dinámica de constante amenaza y confrontación, en especial con su vecino del sur. La política nuclear de Pionyang tiene un enorme impacto no solo en la región, sino también en la agenda internacional. El hecho de que Corea del Norte sea la cuarta potencia militar convencional en el mundo, y que haya desarrollado armas nucleares, constituye una seria amenaza para la seguridad en la región.

Corea del Norte reclama su derecho soberano a convertirse en Estado nuclear al margen del Tratado de no Proliferación Nuclear (TNP). De hecho, ha venido revelando sus planes para experimentar con uranio enriquecido y la mejora de su programa de obtención de plutonio, así como el éxito de sus pruebas nucleares y lanzamiento de misiles, provocando así una nueva crisis en cada uno de esos episodios. A pesar de las sanciones impuestas por la comunidad internacional y los problemas que suponen al país, Corea del Norte sigue poniendo su mayor interés en la mejora de su capacidad nuclear para la construcción de un régimen y nación fuertes.

Durante largos años la comunidad internacional ha convivido con la permanente amenaza del programa nuclear de Pionyang. No obstante, frente a la sospecha de que se trataba tan solo de un chantaje para poder obtener beneficios económicos, energéticos e incluso alimenticios, en los últimos años el escenario ha cambiado radicalmente con la consolidación de su programa nuclear y Corea del Norte ha pasado a ser considerada como una amenaza real para la seguridad regional e internacional. Sus pruebas nucleares y de vectores de lanzamiento son cada vez mejores y más perfeccionadas, el régimen de Pionyang muestra un desarrollo notable en su capacidad nuclear y, lo que es peor, ese avance tecnológico va acompañado de un aumento del tono de las amenazas hacia otros Estados, que muchas veces sobrepasan los límites y hacen entrever que las futuras crisis serán cada vez más graves.

La estrategia nuclear de Corea del Norte: una condición indispensable para la continuidad de su régimen político

Los orígenes del programa nuclear norcoreano son, en gran parte, producto de un escenario de Guerra Fría. Concluida la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos y la Unión Soviética fraccionaron la península coreana en dos zonas de ocupación, con

su línea fronteriza en el Paralelo 38, dividiéndola en dos regímenes completamente opuestos e incompatibles, lo que condujo a establecer dos Gobiernos independientes en el norte y en el sur, aunque cada uno de ellos reclama habitualmente su soberanía sobre la totalidad del territorio peninsular.

En 1950 se agravó la situación al estallar la guerra de Corea (1950-1953)¹, iniciada con el ataque militar del norte en un intento de reunificación del territorio como parte de la visión patriótica de su líder supremo, Kim Il-Sung, fundador de la dinastía Kim². En dicho escenario, las partes contendientes fueron Corea del Sur y Estados Unidos por un lado; y por el otro, Corea del Norte apoyada por los dos grandes poderes comunistas existentes durante la Guerra Fría: la Unión Soviética (URSS) y China.

Los regímenes de Pionyang y Seúl optaron por diferentes caminos en pos de su supervivencia y desarrollo (comunista y estatista el primero, y capitalista y liberal el segundo). Mientras que Corea del Sur contó con el apoyo económico y militar de Estados Unidos, Corea del Norte sobrevivió por las ayudas de la Unión Soviética y de China, dando prioridad al desarrollo de sus capacidades militares convencionales y nucleares.

Desde el nacimiento oficial en 1948 de la República Popular Democrática de Corea (RPDC), su gran preocupación ha sido asegurar la continuidad del régimen. Para ello, su fundador Kim Il-Sung, llamado «padre de la nación», estableció un férreo sistema dictatorial con una identidad nacional ideológicamente inédita que describió el Estado norcoreano como víctima vulnerable en un mundo hostil, sometido a presuntas e incesantes agresiones de las potencias de Oriente y Occidente. Esta dictadura sobrevive gracias al apoyo de una élite que trabaja en la sombra, un grupo corrupto y con grandes privilegios compuesto por generales, comisarios y responsables políticos³.

Además, el régimen se apoya en un conjunto de ideas primarias, desarrolladas en los años cincuenta por Kim Il-Sung; se trata de una política –conocida como ideología «Juche»– cada vez más concentrada en sí misma, con un fuerte componente dictatorial y autárquico, con sus principios de autonomía estratégica y resistencia popular. Esta ideología pretendía garantizar la soberanía nacional en todos los ámbitos, –político,

1 La guerra causó unas seiscientas mil bajas surcoreanas, cincuenta mil estadounidenses y alrededor de dos millones de bajas chinas y norcoreanas (además, se produjeron innumerables bajas civiles). El ataque norcoreano de 25 de junio de 1950 provocó la inmediata reacción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, –Resoluciones 82, 83 y 84–, que reclamó el cese de las hostilidades, la vuelta de las fuerzas agresoras a su punto de partida, y creó una fuerza de Naciones Unidas en Corea, compuesta principalmente por unidades militares de Estados Unidos y dirigida por el general estadounidense Douglas MacArthur.

2 En 1945 al terminar la Segunda Guerra Mundial con la rendición de Japón, Kim Il-Sung regresó a Corea, después de haberla abandonado en 1919. La URSS le apoyó para ser elegido líder del Comité Popular Provisional en la zona norte bajo control soviético, y en 1948 se convertiría en primer ministro de la flamante República Popular Democrática de Corea.

3 SOON, Paik Hak. «La transition du pouvoir en Corée du Nord et le nouveau leadership de Kim Jong Eun», *Memoria de intervención en la conferencia internacional de París de 25 de mayo de 2012*, pp. 1-2.

económico y militar—, manteniendo una posición independiente respecto a la URSS y a China. Su objetivo declarado era resolver los problemas de la revolución y la construcción del socialismo con independencia de terceros, pero bajo la guía suprema del líder. Con el tiempo, este concepto de «Juche» se fue expandiendo a todos los ámbitos posibles de la política norcoreana, pues pasó de ceñirse en un principio al contexto ideológico para desmarcarse de las influencias soviética y china, para más tarde expandirse y llegar a orientar su política diplomática, económica y militar.

Esta línea política fue variando más tarde con el sucesor Kim Jong-Il, al establecer una nueva doctrina de inspiración maoísta, —principio «Songun»—, surgida a mediados de los años noventa, durante una época económicamente muy dura para Corea del Norte. La nueva ideología consistió en hacer de las Fuerzas Armadas la base de la «revolución» socialista y la prioridad suprema en la transformación de Corea del Norte a un «Estado potente y próspero». Así, se subrayaba que todo movimiento de recuperación pasaba por el Ejército, en el sentido de que el principio «Songun» se basa en el lema «lo militar es lo primero». De esta forma, sus Fuerzas Armadas se han erigido en el órgano más importante del Estado, hasta el punto de ser consideradas como guía espiritual y modelo de comportamiento para el pueblo norcoreano⁴.

Según la teoría de «securización» desarrollada por la Escuela de Copenhague, este tipo de Estados transmiten la percepción de amenaza vital para el Estado, el régimen, la ideología o la soberanía, con el fin de legitimar la imposición de medidas de emergencia extraordinarias. En este sentido, los sacrificios impuestos a la población pueden llegar a mantenerla en un nivel extremo de pobreza. De hecho, Corea del Norte sufrió una severa hambruna durante los años noventa del siglo XX, y se cree que murieron cientos de miles e incluso millones de personas. Mientras tanto, el régimen político norcoreano se encontraba ya inmerso en lanzar su programa nuclear militar⁵.

Por otra parte, el continuado despliegue de las Fuerzas Armadas estadounidenses en la vecina Corea del Sur desde los años cincuenta ha sido un factor determinante. Desde entonces, los cálculos estratégicos de los dirigentes norcoreanos se explican en gran parte a partir de cómo perciben la amenaza estadounidense. En esta perspectiva, el «factor Washington» constituye para el régimen de los Kim la fuente principal de peligro y el elemento clave en el pensamiento estratégico de Corea del Norte⁶.

4 KWON, Souyoung. «State Building in North Korea: From a “Self-Reliant” to a “Military-First” State», *Asian Affairs*, Vol. 34, Núm. 3, 2003, pp. 286-296; y MINISTERIO DE DEFENSA. «Corea del Norte: entre la autosuficiencia y el poder militar», *Op.cit.*, p. 44.

5 Vid. «Corea del Norte: persecución a quienes mueren de hambre», *Servicio de Noticias de Amnistía Internacional*, Documento ASA 24/004/2000, de 15 de diciembre de 2000, en <http://web.archive.org/web/20081021151654/http://amnesty.org/es/library/asset/ASA24/004/2000/es/dom-ASA240042000es.pdf>. (Consultado: 20.04.2014).

Sobre la teoría de «securización» ver BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; y DE WILD, Jaap. *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, Boulder, 1998.

6 OLSEN, Eduard. A.: «US-North Korean Relations: Foreign Policy Dilemmas», *North Korean Review*, Vol. 1, Núm. 1, 2005, pp. 63-66.

Por añadidura, la política exterior de Pionyang se entiende también por su aprehensión ante la percibida amenaza de más actores. Por un lado el pueblo coreano, –tanto del norte como del sur–, ha mantenido a menudo relaciones conflictivas con Japón. Esta relación de recelo se debe tanto a las numerosas tentativas en el pasado de invasión japonesa de la península, como al periodo de efectivo colonialismo japonés en Corea (de 1910 a 1945)⁷. En este contexto, Pionyang denuncia constantemente al Gobierno nipón, estimando que las fuerzas de defensa japonesas representan una amenaza seria a la seguridad de Asia oriental⁸.

El enemigo íntimo del régimen de los Kim es Corea del Sur, de hecho, considera que el Gobierno de Seúl es corrupto y está sometido completamente a la voluntad imperialista y hostil de la Administración norteamericana. La prensa de Corea del Norte califica de manera invariable al Ejército surcoreano como una «armada fantoche».

En este sentido, la alianza militar entre Seúl y Washington constituye uno de los elementos más inquietantes en la dialéctica de este enfrentamiento. Se trata de la alianza más duradera y sólida en la región. Las constantes maniobras que realizan las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y Corea del Sur pretenden disuadir de cualquier acción proactiva del régimen de Pionyang. Pero, por su parte, la RPDC los percibe como actos bélicos, y al final han devenido en una fuente permanente de tensión. El fin de la Guerra Fría y la consiguiente normalización de relaciones diplomáticas de la URSS y China con Corea del Sur llevaron al sistema norcoreano a hacer más extrema su política. Más tarde, las declaraciones cada vez más agresivas de Estados Unidos sobre el riesgo de sufrir un ataque, reforzaron aún más la necesidad de poseer una fuerza militar capaz de defender la supervivencia de un Estado depauperado y aislado, obligado a garantizar su seguridad con sus propios instrumentos en ausencia de un aliado. Así, Corea del Norte veía en las armas nucleares la única estrategia que podría alejar al país, y a su sistema político, del espectro de una invasión del enemigo⁹.

7 La ocupación japonesa de Corea durante treinta y cinco años (1910-1945) formó parte de la expansión del Imperio de Japón por tierras asiáticas, y perduró hasta la rendición japonesa en la Segunda Guerra Mundial.

8 «KCNA Blasts Japan's Moves to Become Military Power», *KCNA*, 8 de marzo de 2010, en www.kcna.co.jp/index-e.htm. (Página consultada el 1 de abril de 2013).

9 En 1959 Corea del Norte celebró su primer acuerdo de cooperación científica con la URSS, y poco después ya se dotó de un reactor subcrítico en el Departamento de Investigación Nuclear de la Universidad Kim Il-Sung, construyó un laboratorio subterráneo en Pakchon y con asistencia soviética incluyó una unidad de I+D en el Departamento de Física Nuclear del Instituto Industrial Kim Chaek. Poco después, en 1965 la URSS le suministró un reactor de investigación de 1 megavatio, que fue instalado en el Complejo Nuclear de Yongbyon y que posteriormente aumentaría su potencia hasta 4 megavatios. El mismo figura en los registros del Organismo Internacional de la Energía Atómica como reactor soviético IRT de agua pesada de 5 megavatios, con capacidad de producción de plutonio, y está gestionado por el Comité Estatal de Energía Atómica. *Vid.* SALAZAR SERANTES, Gonzalo de. *El nuevo desafío: la proliferación nuclear en el umbral del siglo XXI, Documentos CIDOB Seguridad y Defensa*, Núm. 4, 2004, pp. 72-73; ORGANISMO INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA ATÓMICA. *Nuclear Research Reactors in the World, (Reference Data Series, Núm. 3)*, IAEA, Viena,

El régimen de Pionyang no se veía capaz de asumir los costes de la modernización de su anticuado armamento convencional, por lo que encontró en el arma nuclear la alternativa más económica y eficaz. Desde esta perspectiva, la política exterior de la RPDC ha optado por la «diplomacia nuclear», en el sentido de que considera que el arma nuclear no constituye un fin en sí mismo, sino que es un instrumento de política exterior que permite a su régimen asegurar su supervivencia y, al mismo tiempo, posicionarse con ventaja en sus interacciones económicas con la comunidad internacional¹⁰.

Desarrollo y evolución del programa nuclear norcoreano: el arma atómica como pilar básico de su política exterior

En su origen, podría haberse considerado que el programa nuclear norcoreano parecía seguir un proceso legal, ajustado a la normativa internacional. Las buenas intenciones confirmadas al incorporarse al Organismo Internacional de la Energía Atómica el 18 de septiembre de 1974 y su adhesión el 12 de diciembre de 1985 al Tratado de No Proliferación Nuclear no fueron óbice para que persistieran las sospechas sobre un posible doble uso de la tecnología nuclear, adquirida con científicos preparados en Japón y el apoyo fundamental de la Unión Soviética¹¹.

En paralelo con su avance en el desarrollo de tecnología nuclear, Corea del Norte procuró negociar acuerdos en esta materia con Estados Unidos y otros actores. Era lógico pensar que la etapa posterior a la guerra entre las dos Coreas eliminaría cualquier posibilidad de diálogo sobre el futuro de la zona por mucho tiempo, pero ya en los años 1975 y 1976 hubo cierta percepción positiva y se buscaba un reconocimiento cruzado entre China-URSS con Corea del Sur y Estados Unidos con Corea del Norte.

En el año 1984 satélites de reconocimiento de Estados Unidos detectaron la construcción de un reactor de tecnología soviética apto para la producción de plutonio, y el Gobierno de Washington reveló que contaba con pruebas del ensamblaje secreto de un reactor nuclear cerca de Yongbyon, la construcción de una planta de reprocesamiento de plutonio y la existencia de un tercer reactor de cincuenta megatoneladas¹².

1997, p. 119; INSTITUTE FOR DEFENSE & DISARMAMENT STUDIES, *The Arms Control Reporter: A Chronicle of Treaties, Negotiations, Proposals, Weapons and Policy*, Vol. 1998, p. 457. Institute for Defense & Disarmament Studies, Cambridge.

¹⁰ MICHISHITA, Narushige. «The Future of North Korean Strategy», *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 21, Núm. 1, 2009, p. 107.

¹¹ Las inspecciones del Organismo Internacional de la Energía Atómica descubrieron contradicciones entre los informes suministrados por el Gobierno norcoreano y los obtenidos por fuentes propias. Así, se sospecha que a inicios de los años sesenta Corea del Norte construyó un centro de investigación nuclear en Yongbyon, al norte de Pionyang. Pocos años más tarde, en 1965 se recela que Corea del Norte ya ensambló un primer reactor nuclear «IRT-2M» de fabricación soviética.

¹² Vid. SALAZAR SERANTES, Gonzalo de. *El nuevo desafío: la proliferación nuclear en el umbral del siglo XXI*, Documentos CIDOB Seguridad y Defensa, Núm. 4, 2004, p. 70; MAZARR, M.J.: «Going

Como paso previsto, el 12 de marzo de 1993, Corea del Norte anunció su retirada del Tratado de No Proliferación Nuclear, rechazando las inspecciones del Organismo Internacional de la Energía Atómica¹³. Las tensiones crecieron al probar un misil de tipo *Rodong-I*, –con un radio de acción estimado de mil kilómetros–, dirigido al mar de Japón. Siguiendo la misma estrategia, en 1994 los norcoreanos dieron un paso más adelante, al remover material nuclear de la central de Yongbyon.

Después de varias solicitudes de desarme, el Organismo Internacional de la Energía Atómica informó al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas¹⁴, y Corea del Norte reaccionó amenazando con retirarse del Tratado de No Proliferación Nuclear. Esta posición hostil de Pionyang obligó Washington a cambiar su posición y aceptar un diálogo bilateral. Así, Corea del Norte y Estados Unidos firmaron en 1994 un acuerdo-marco para terminar con esta crisis¹⁵. Entre otras cláusulas se disponía el suministro norteamericano de reactores de agua ligera y el intercambio de documentación sobre el uso pacífico de la energía atómica¹⁶. Como contrapartida, Corea del Norte se comprometía a desmantelar sus reactores nucleares y a congelar los que tenía en construcción, llegar a un diálogo con Corea del Sur y garantizar no desarrollar armas, mientras que Estados Unidos prometiera no amenazar con el empleo de ese armamento.

A finales de 2002 y principios de 2003, alegando que lo hacía en reacción a la calificación «eje del mal» de George Bush Jr. y a la suspensión de las entregas de petróleo¹⁷, el Gobierno de Pionyang comunicó al Organismo Internacional de la Energía Atómica que iba a reanudar la actividad del reactor nuclear de Yongbyon y de las otras instalaciones nucleares congeladas en virtud del acuerdo-marco de 1994¹⁸.

Just a Little Nuclear: Non proliferation Lessons from North Korea», *International Security*, Vol. 20, Núm. 2, 1995, pp. 93-94.

13 Carta de 12 de marzo de 1993 del ministro de Relaciones Exteriores de la RPDC al Consejo de Seguridad (*Doc.S/25405*), en virtud del artículo X.1 del Tratado de No Proliferación Nuclear, exhortando a su vez el Consejo de Seguridad a que reconsiderase su anuncio –Resolución 825 (1993), de 11 de mayo de 1993, punto dispositivo 1–. De hecho, esa retirada anunciada no se consumó, al acordar la RPDC y Estados Unidos una declaración conjunta, con fecha de 11 de junio de 1993.

14 *Vid.* Declaración del presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 31 de marzo de 1994. (*S/PRST/1994/13*).

15 Este acuerdo marco (Agreed Framework) fue firmado por Estados Unidos y Corea del Norte el 21 de octubre de 1994. Véase su texto en www.armscontrol.org/documents/af. (Consultado: 18.04.2013).

16 Los dos últimos puntos mencionados iban a ser implementados por un consorcio internacional creado en 1995 al efecto con el nombre de Organización Coreana de Desarrollo Energético (*Korean Peninsula Energy Development Organization, KEDO*), compuesto por trece Estados.

17 *Discurso del presidente de Estados Unidos George Bush jr. sobre el estado de la Unión en sesión conjunta del Congreso, de 29 de enero de 2002*, en www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29644. (Consultado: 25.10.2013).

18 «Chronology of US: North Korean Nuclear and Missile Diplomacy», *Arms Control Association*. En línea, www.armscontrol.org/factsheets/dprkchron. (Consultado: 08.11.2013).

Después de varios años de tira y afloja entre Pionyang y la comunidad internacional, el anuncio de su retirada definitiva del Tratado de No Proliferación Nuclear en 2003 fue aviso claro de que el régimen de Kim estaba decidido a seguir con su proyecto de desarrollar un programa nuclear militar. Como argumentos de esta retirada, Corea del Norte alegó que ya había preavisado en 1993 al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de la percepción de amenaza a su supervivencia, debido a las presiones ejercidas por Estados Unidos y sus maniobras militares realizadas junto con Corea del Sur en la región. El Gobierno de Pionyang sostuvo que su medida se adecuaba plenamente a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, «en tanto que se trata de una medida de legítima defensa para salvaguardar la soberanía y el derecho a la existencia del país y la nación»¹⁹, y consideraba que su programa nuclear y de misiles obedecía a su derecho a desarrollar armas atómicas para defenderse de la amenaza representada por la hostilidad de Estados Unidos.

En términos jurídicos el propio Tratado de No Proliferación Nuclear permite la retirada del mismo, en virtud de su artículo X, si bien exige unos requisitos formales que no está claro que Corea del Norte cumpliera:

«I. Cada Parte tendrá derecho, en ejercicio de su soberanía nacional, a retirarse del Tratado si decide que acontecimientos extraordinarios, relacionados con la materia que es objeto de este Tratado, han comprometido los intereses supremos de su país. De esa retirada deberá notificar a todas las demás Partes en el Tratado y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con una antelación de tres meses. Tal notificación deberá incluir una exposición de los acontecimientos extraordinarios que esa Parte considere que han comprometido sus intereses supremos»²⁰.

De hecho, las autoridades norcoreanas describieron al Tratado de No Proliferación Nuclear como «instrumento de la política hostil seguida por Estados Unidos contra la RPDC con el fin de desarmarla y destruir su sistema por la fuerza»²¹, añadiendo después que «en el contexto de las amenazas militares explícitas de Estados Unidos, la única manera para preservar la paz (...) es poseer una capacidad media de disuasión»²².

Ante esta nueva situación, Estados Unidos quiso atenuar la tensión al proponer conversaciones multilaterales sobre la cuestión nuclear norcoreana, y sin embargo, el Gobierno de Pionyang se opuso en principio, por considerar que el conflicto era un asunto bilateral con Washington. No obstante, y gracias a la mediación china, la

19 Carta de 10 de enero de 2003 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por el ministro de Relaciones Exteriores de la RPDC, *Doc. S/2003/91*, «anexo I».

20 Sobre esta retirada véase BOUTHERIN, Grégory. «Le Traité sur la non-prolifération a l'épreuve du droit de retrait», *Politique Étrangère*, Núm. 4, 2008, pp. 791-801.

21 Declaración del Gobierno de la RPDC, de 10 de enero de 2003, en *Documento de la ONU S/2003/91*, «anexo II».

22 Declaración de KCNA en mayo de 2003, citada en MYERS, B.R.: *The Cleanest Race: How North Koreans See Themselves and Why It Matters*, Melville House, Brooklyn, 2010, p. 57.

RPDC terminó aceptando mantener conversaciones con esta y Estados Unidos en abril de 2003, además de entablar negociaciones con Corea del Sur, Japón y Rusia (conocidos como Grupo de los Seis).

Sin embargo, a pesar de las presiones internacionales, Corea del Norte tenía claro que obtener capacidad nuclear militar era cuestión de tiempo. Así, el 5 de julio de 2006 el Gobierno de Pionyang ensayó el lanzamiento de múltiples misiles balísticos en dirección al mar de Japón, pruebas estas que fueron vistas como un hecho sin precedentes, y un desafío claro y calculado contra todos²³. De hecho, fueron condenados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que exigió a la RPDC la suspensión de esas actividades y el retorno a las conversaciones del Grupo de los Seis, además de pedir a los Estados miembros de la ONU que impidieran la transferencia a Corea del Norte de misiles, artículos conexos y recursos financieros relacionados²⁴.

El punto culminante de este proceso sucedió el 9 de octubre de 2006, cuando el Gobierno norcoreano anunció la realización exitosa de su primera prueba nuclear subterránea, supuestamente de plutonio; el Centro de Investigaciones Sísmicas de Daejeon, en Corea del Sur, y diversos informes de otros institutos internacionales de detección confirmaron que ese ensayo había tenido lugar a unos 15,4 kilómetros al noroeste de Hwadaeri, cerca de la ciudad de Kilju –provincia de Hamgyong Norte–, registrándose un seísmo en la zona de entre 3,5 y 4,2 grados en la escala de Richter. Los medios de comunicación de ese país declararon que ese «éxito científico», así como el desarrollo de las capacidades de defensa, contribuía «a la defensa de la paz y la estabilidad de la península coreana»²⁵.

La comunidad internacional reaccionó rápidamente ante la gravedad de la situación: el 14 de octubre de ese 2006 el Consejo de Seguridad de la ONU adoptó su Resolución 1718 (2006), actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas y en concreto con arreglo a su artículo 41 «Medidas coercitivas no armadas». Condenó el ensayo nuclear anunciado²⁶, exigió que la RPDC no realizara nuevas pruebas nu-

23 Cabe recordar en este sentido que Corea del Norte iniciaba esta estrategia de lanzamiento de misiles hacia el mar de Japón desde el año 1998.

24 Puntos dispositivos 1 a 4 y 6 de la Resolución 1695 (2006) del Consejo de Seguridad. No obstante, el Ministerio de Relaciones Exteriores de la RPDC declaró que el Gobierno de Pionyang no estaría obligado por esa Resolución, pese a que Corea del Norte es un Estado miembro de Naciones Unidas, y por tanto está obligado a aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad (Art. 25 de la Carta de las Naciones Unidas), y a que los Estados miembros han conferido a ese órgano onusiano la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales (Art. 24.1 de esa Carta).

25 «DPRK Successfully Conducts Underground Nuclear Test», *KCNA*, 9 de octubre de 2006, en www.kcna.co.jp/item/2006/200610/newsJO/IO.htm#J. (Consultado: 14.05.2013).

26 Punto dispositivo 1 de la Resolución 1718 (2006). El Consejo de Seguridad consideraba que, con ese ensayo nuclear, la RPDC desatendía de modo flagrante sus Resoluciones pertinentes, en especial la Resolución 1695 (2006) y la declaración de su Presidencia de 6 de octubre de 2006 (*Doc. S/PRST/2006/41*).

cleares ni lanzamientos de misiles balísticos²⁷ y que se retractara inmediatamente del anuncio de su decisión de retirarse del Tratado de No Proliferación Nuclear, exigiendo que se reincorporara al mismo y a la salvaguarda del Organismo Internacional de la Energía Atómica²⁸; asimismo, decidía que abandonara todas sus armas nucleares, sus programas nucleares, todas las armas de destrucción masiva existentes y su programa de misiles balísticos de manera completa, verificable e irreversible²⁹.

Con el fin de garantizar el cumplimiento de Corea del Norte con las exigencias descritas, el Consejo de Seguridad ampliaba las sanciones sobre el comercio con la RPDC, y expandía el alcance de las transacciones prohibidas de su anterior Resolución 1695 (2006) al decidir que los Estados miembros de Naciones Unidas impidieran el suministro, venta o transferencia –directa o indirecta– a Corea del Norte de vehículos de combate, artículos, bienes, equipo, tecnología, asistencia, servicios y capacitación técnica que pudieran servir a los programas nucleares, de misiles balísticos u otras armas de destrucción masiva de la RPDC, así como artículos de lujo³⁰; prohibía a la RPDC la exportación de tales productos³¹; y decidía la congelación, por parte de los Estados miembros, de activos financieros y recursos económicos de propiedad o bajo control de personas y entidades que participaran en tales programas de la RPDC, a las que además les quedaba vedado, –a ellas y a sus familiares–, el ingreso en, y el tránsito por, el territorio de los Estados miembros³².

En sus Resoluciones, el Consejo de Seguridad ha ido recordando que la RPDC no puede tener la condición de Estado poseedor de armas nucleares de conformidad con el TNP, y deploraba su anuncio de retirarse de ese Tratado y de procurarse armas nucleares; es decir, el Consejo de Seguridad no aceptaba la retirada norcoreana del Tratado de No Proliferación Nuclear y consideraba que debía seguir cumpliendo con esas obligaciones convencionales en calidad de Estado Parte. Esto plantea la cuestión de si el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en este caso actuando en virtud del

27 Punto dispositivo 2 de la Resolución 1718 (2006).

28 Puntos dispositivos 3 y 4 de la Resolución 1718 (2006). Así, el Consejo de Seguridad decidía que la RPDC actuara de conformidad con las obligaciones de las Partes en el Tratado de No Proliferación Nuclear y las condiciones de su acuerdo de salvaguarda con el Organismo Internacional de la Energía Atómica (IAEA INFCIRC/403) –punto 6 de la Resolución citada–.

29 Puntos dispositivos 6 y 7 de la Resolución 1718 (2006).

30 Punto dispositivo 8.a) y c) de la Resolución 1718 (2006).

31 Punto dispositivo 8.b) de la Resolución 1718 (2006).

32 Punto dispositivo 8.d) y e) de la Resolución 1718 (2006). Esas personas y entidades serían las que así fueran designadas por el Consejo de Seguridad o por el Comité creado por este para vigilar el cumplimiento de todas estas medidas –Resolución 1718 (2006), punto dispositivo 12–. Asimismo, el Consejo de Seguridad instaba a los Estados miembros a adoptar medidas de cooperación, incluida la inspección de carga. Pero, eso sí, ninguna de estas medidas se aplicarían a aquellos recursos necesarios para sufragar gastos básicos, extraordinarios, o si el viaje es por razones humanitarias –puntos dispositivos 8.f), 9 y 10–.

Capítulo VII de la Carta, puede imponer a un Estado soberano su continuidad como Parte en un tratado internacional.

En resumen, la comunidad internacional fue consciente de que esto era solo un paso más en las reiteradas crisis nucleares con ese país, y que Corea del Norte no se abstendría por su voluntad de continuar con ensayos de misiles balísticos y detonaciones nucleares, sino que proseguiría con ellos para mejorarlos.

En esos años, las autoridades norcoreanas declararon repetidamente que las tentativas de obligar a la RPDC a abandonar su programa nuclear serían otra manifestación de la amenaza norteamericana, y de hecho su ministro de Asuntos Exteriores advirtió que «si Estados Unidos prosigue desesperadamente con su política hostil de pretender aislar y sofocar a Corea del Norte bajo el pretexto de la cuestión nuclear, rechazando coexistir con Pionyang, aumentaremos más aún los medios disuasorios de autodefensa»³³.

El 5 de abril de 2009, Corea del Norte realizó pruebas de misiles sobre el mar de Japón, –posiblemente con el misil *Teapo Dong II*, con un radio de acción de seis mil kilómetros–³⁴. Y el 25 de mayo del mismo año, la *Agencia Oficial de Noticias de Corea del Norte KCNA* anunció que se había realizado con éxito una prueba nuclear subterránea. Aunque no hay información oficial respecto a la ubicación del test, se cree que fue realizado en la región del noreste cerca de Kilju, el mismo lugar de la primera prueba nuclear de 2006. Fuentes surcoreanas revelaron que se había detectado actividad sísmica en ese área, y que esa actividad podría estar relacionada con una prueba mucho más grande que la anterior³⁵. De nuevo, la prensa nacional norcoreana explicó que ese ensayo se inscribía en el marco de las medidas de refuerzo del poder de disuasión nuclear³⁶.

Ante ello, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas condenó enérgicamente ese ensayo nuclear –Resolución 1874 (2009), de 12 de junio de 2009–³⁷; exigió que la RPDC no realizara nuevos ensayos nucleares ni lanzamientos de misiles balísticos³⁸ y

33 Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores de la RPDC, en «US Accused of Trying to Bring Down DPRK System», *KCNA*, 21 de diciembre de 2004, en www.kcna.co.jp/index-e.htm. (Consultado: 23.06.2013).

34 «North Korea space launch “fails”», *BBC*, 5 de abril de 2009, en línea: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/asia-pacific/7984254.stm>. (Consultado: 22.04.2013).

35 JEFFREY, Park. «The North Korean nuclear test: What the seismic data says», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 26 de mayo de 2009, en <http://thebulletin.org/north-korean-nuclear-test-what-seismic-data-says>. (Consultado: 25.04.2013).

36 «Report on One More Successful Underground Nuclear Test», *KCNA*, 25 de mayo de 2009, en línea: <http://www.kcna.co.jp/index-e.htm>. (Consultado: 26.04.2013).

37 Punto dispositivo 1 de la Resolución 1874 (2009). Véase también en este sentido la declaración del presidente del Consejo de Seguridad, de 13 de abril de 2009. (*Doc.S/PRST/2009/7*).

38 Punto dispositivo 2 de la Resolución 1874 (2009).

que cumpliera inmediata e íntegramente sus obligaciones en virtud de las Resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, en particular la anterior Resolución 1718 (2006)³⁹, cuyas medidas volvió a reiterar básicamente⁴⁰, si bien completó las medidas de vigilancia a realizar por los Estados miembros de la organización universal⁴¹.

Ante las nuevas sanciones del Consejo de Seguridad, el Ministerio de Asuntos Exteriores norcoreano consideró que la condena del Consejo de Seguridad y las nuevas sanciones constituían una «burla intolerable al pueblo norcoreano», añadiendo que Corea del Norte renunciaba definitivamente a reunirse para negociar el abandono de su programa nuclear. De hecho, este país decidió entonces suspender su cooperación con el Organismo Internacional de la Energía Atómica, que hasta 2009 había estado efectuando inspecciones *in situ* en territorio norcoreano, y expulsó a sus inspectores.

Un mes más tarde, ese mismo Ministerio declaraba que ya era absolutamente imposible que la RPDC abandonase su programa nuclear y ese mismo comunicado anunciaba que ese país iba a desarrollar un programa de enriquecimiento de uranio, junto con su programa nuclear basado en plutonio⁴². Y el Ministerio de Asuntos Exteriores norcoreano añadía que cualquier intento de Estados Unidos y sus aliados para im-

39 Punto dispositivo 4 de la Resolución 1874 (2009). También exhorta a los Estados miembros a ello –apartado 7–.

40 Resolución 1874 (2009), puntos dispositivos 3, 5, 6, 8, 9 y 10. Aquí el Consejo de Seguridad no solo exigió a la RPDC que cumpliera con las obligaciones del Tratado de No Proliferación Nuclear y las condiciones del Acuerdo de Salvaguarda, sino que también ofreciera al Organismo Internacional de la Energía Atómica medidas de transparencia más allá de estos requisitos, como permitir el acceso que dicho organismo requiriera –punto 8 *in fine*–.

41 Así por ejemplo, el Consejo de Seguridad ampliaba el embargo decretado sobre el comercio de armamento de o con la RPDC a prácticamente todo tipo de armas –puntos 9 y 10 de la Resolución 1874 (2009)–; exhortaba a todos los Estados a inspeccionar toda la carga a o desde la RPDC si tienen motivos razonables para creer que esa carga contiene artículos de los prohibidos –punto 11–; les exhortaba a inspeccionar las naves en alta mar, con el consentimiento del Estado del pabellón, si se encontraban en esa misma situación –punto 12–; les exhortaba a cooperar con esas inspecciones y si el Estado del pabellón no consiente la inspección en alta mar, debe ser el mismo quien realice la inspección –punto 13–; autorizaba y exigía a los Estados miembros a requisar esos artículos y disponer de ellos –punto 14–; que impidan la prestación de servicios financieros o la transferencia de activos financieros que puedan contribuir a los programas de armamento de la RPDC –punto 18–; que ni los Estados miembros ni las instituciones financieras y crediticias internacionales «asuman nuevos compromisos relacionados con subvenciones, asistencia financiera ni préstamos en condiciones concesionarias a la RPDC, salvo con fines humanitarios y de desarrollo directamente vinculados con las necesidades de la población civil o la promoción de la desnuclearización» –punto 19–; ni proporcionen apoyo financiero público para el comercio con la RPDC que pueda contribuir a la realización de programas o actividades prohibidos –punto 20–.

42 «DPRK Foreign Ministry Vehemently Refutes UNSC's Presidential Statement», *KCNA*, 14 de abril de 2009, en www.kcna.co.jp/index-e.htm. (Consultado: 03.05.2013).

ner un bloqueo a Corea del Norte sería considerado como un acto de guerra y conllevaría una réplica militar⁴³.

En una situación sin precedentes, en 2010 Corea del Norte intercambió fuego de artillería con Corea del Sur cerca de la isla de Yeonpyeong, ubicada en la disputada frontera marítima del mar Amarillo. El Gobierno norcoreano emitió un comunicado en el que aseguró haber respondido «con medidas militares resolutivas» al fuego que previamente disparó Corea del Sur, denunciando la amenaza que suponen las maniobras surcoreanas que efectúa en esta zona junto con Estados Unidos⁴⁴. Al mismo tiempo que se producían estos sucesos, Corea del Norte reafirmaba su condición de potencia nuclear fuera del Tratado de No Proliferación Nuclear, declarando abiertamente el desarrollo de su programa de enriquecimiento de uranio y reutilización de plutonio para fabricar cabezas nucleares⁴⁵.

Esta escalada se enmarcaba en la política de continuidad del régimen de los Kim: se supone que Kim Jong-Il estaba entonces preparando el traspaso de poder a su hijo Kim Jong-Un, por lo cual era importante poner fin al *statu quo* y romper el armisticio con Corea del Sur. Siendo el nuevo líder joven y sin experiencia, parece plausible pensar que Kim Jong-Il aumentó la tensión más de lo habitual, presionando así a la comunidad internacional para asegurar el traspaso de poder y demostrar el compromiso de la dinastía Kim con la continuidad política e ideológica del régimen.

Rompiendo algunos moldes, Kim Jong-Un pronunció un discurso de año nuevo el 1 de enero de 2013 en un acto que no sucedía desde 1994. Como estaba previsto, el plan del nuevo líder se enmarcó en la lógica de continuidad de la dinastía Kim, propugnando una «Corea socialista, poderosa y próspera». En este discurso, Kim Jong-Un hizo alusión al enlace dinástico; el papel del Partido del Trabajo de Corea como fuerza política; el rol de las Fuerzas Armadas en el esquema de poder norcoreano; la política económica; y el mantenimiento del desiderátum sempiterno de la unificación con el Sur⁴⁶.

43 «US Supply of Military Equipment to South Korea under Fire», *KCNA*, 2 de junio de 2009, en www.kcna.co.jp/litem/2009/200906/newso2/20090602-08ee.html. (Consultado: 05.05.2013).

44 Las autoridades norcoreanas aseguraron que Corea del Sur había iniciado el duelo artillero, mientras que desde Seúl se informaba que sus unidades se encontraban efectuando un ejercicio artillero con fuego real, pero que en ningún momento se hizo fuego sobre territorio norcoreano. Cfr. CÁNOVAS SÁNCHEZ, Bartolomé. *Pionyang: crisis permanente*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento opinión 24/2013, 13 de marzo de 2013, pp. 1-2.

45 GARCÍASÁNCHEZ, Ignacio José. «Corea: el sueño de una península unificada y desnuclearizada» en Ministerio de Defensa. *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2011*, Documento opinión Núm. 82, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2012, pp. 298-299.

46 BOLTAÍNA BOSCH, Xavier. *Discurso de año nuevo de Kim Jong-Un: ¿Una hoja de ruta para el cambio en Corea del Norte?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de opinión 10/2013, 30 de enero de 2013, pp. 2-3.

En efecto, desde el 12 de diciembre de 2012, después del lanzamiento con éxito de un cohete que puso en órbita un pequeño satélite norcoreano, la situación en la península no ha dejado de escalar en una retórica de enfrentamiento con acciones, en algunos casos, de carácter prebélico. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas condenó ese lanzamiento por vulnerar su prohibición de desarrollar y probar misiles balísticos, instando a la RPDC a detener esa carrera armamentista⁴⁷.

Por el contrario, su Comisión de Defensa Nacional, presidida por Kim Jong-Un, hizo oídos sordos, afirmó que estaba previsto un nuevo ensayo nuclear y que proseguiría el lanzamiento de satélites y misiles de largo alcance dirigidos contra el «enemigo» Estados Unidos; estas declaraciones coincidieron con el aviso por fuentes de la inteligencia surcoreana de haber detectado preparativos técnicos para una posible prueba nuclear.

Pronto comenzaron las provocaciones con el lanzamiento de un misil de largo alcance. Desde dicho momento, no solo se han sucedido las pruebas nucleares sino que, además, se han incrementado sus amenazas contra Corea del Sur y Estados Unidos.

La Comisión de Defensa Nacional norcoreana anunció su intención de proceder a un nuevo ensayo nuclear «de alto nivel», y de hecho el nuevo líder norcoreano declaró agresivamente que las diferencias con Estados Unidos se regulan por la fuerza y no por las palabras⁴⁸. Así fue, con el pretexto de unas maniobras militares, navales y aéreas de Corea del Sur y Estados Unidos, el régimen de Pionyang procedió el 12 de febrero de 2013 a la que era su tercera prueba subterránea de cabeza nuclear⁴⁹. Esta vez se registró un incremento de potencia evidente al compararla con las dos anteriores: la primera, realizada en 2006, fue de 1 kilotón de potencia; la segunda, llevada a cabo en 2009, alcanzó 2 kilotones; y esta tercera llegó a 6 o 7 kilotones, lo cual implicaba un incremento considerable.

Otra novedad estaba en el diseño físico de la bomba, dado que según los expertos, parecía más pequeño y ligero, lo cual indicaba que su intención era instalarla en un misil balístico intercontinental, –posiblemente el *Teapo Dong III*, con un radio de acción de quince mil kilómetros–. Recordemos que en diciembre de 2012 habían lanzado el cohete espacial *Unba III* –modelo KN-08–, con un alcance de seis mil kilómetros, capaz de alcanzar Alaska o Hawái⁵⁰, para situar aparentemente un satélite en órbita.

47 Resolución 2087 (2013) del Consejo de Seguridad, de 22 de enero de 2013.

48 FALLETTI, Sébastien. «La Corée du Nord annonce un nouvel essai nucléaire», *Le Figaro*, publicado el 24 de enero de 2013.

49 En las pruebas subterráneas se detonan las bombas bajo tierra para limitar la radiación y la exposición a la lluvia radioactiva en la superficie y en la atmósfera. Si se cavan los túneles a suficiente profundidad, se puede contener la radiación completamente aunque, en algunos casos, la radiación puede filtrarse lentamente durante los meses posteriores a la prueba. Después de cada prueba nuclear, se registraron seísmos artificiales provocados por la explosión, el último de 4.9 grados Richter. CÁNOVAS SÁNCHEZ, Bartolomé. *Op.cit.*, p. 4.

50 *Ibidem*, pp. 5-13.

Así, el próximo paso podría ser la incorporación de cargas nucleares, probablemente de plutonio extraído de la central nuclear de Yongbyon, a bordo de un misil balístico de corto, mediano o largo alcance⁵¹.

En respuesta a dicha prueba, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad su Resolución 2094 (2013), que reforzaba el embargo mediante la ampliación del alcance de los materiales cubiertos y agregaba sanciones financieras adicionales, incluyendo el bloqueo de las transferencias a personas y entidades adicionales y la congelación de nuevos activos⁵². Por otro lado, esta Resolución exige que la RPDC no proceda a realizar ninguna prueba nuclear en el futuro, que abandone cualquier programa de esta clase, y que retorne al Tratado de No Proliferación.

Con la nueva prueba nuclear y la exhibición del avance tecnológico alcanzado, Kim Jong-Un sentía reforzar su legitimidad ante su pueblo y ante la comunidad internacional, siguiendo con el legado de su padre, Kim Jong-Il. Además, al llegar al poder, Kim Jong-Un hizo que se reformara la Constitución para reconocer oficialmente que la RPDC era un Estado dotado de armamento nuclear, estableciendo por primera vez el carácter de «potencia nuclear» del país⁵³. Este matiz hará más difícil, a partir de ahora, un hipotético abandono de las armas atómicas por parte de Corea del Norte.

Siguiendo con su firme estrategia, el 7 de febrero de 2015 Corea del Norte probó en la ciudad de Wonsan cinco misiles balísticos de corto alcance⁵⁴, y el 9 de mayo lanzó con éxito un misil balístico desde un submarino⁵⁵. El 6 de enero de 2016 la radio y la televisión central norcoreana difundieron un comunicado oficial sobre la realización con éxito de una prueba nuclear en un polígono militar del norte del país. Se trataba de su cuarta prueba de explosivos atómicos y la primera de una bomba de hidrógeno, cuya existencia fue anunciada por las autoridades del país a finales de 2015⁵⁶.

Las estaciones de monitoreo de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares detectaron la actividad sísmica de la prueba. El tipo de

51 AA.VV.: «Le conflit autour du programme atomique Nord Coréen», *Centre for Security Studies*, Núm. 121, ETH Zürich, octubre 2012, pp. 1-4.

52 Puntos dispositivos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Resolución 2094 (2013) del Consejo de Seguridad, de 7 de marzo de 2013.

53 En efecto, en la reforma de 2012 de la Constitución de la RPDC se incluyó el siguiente párrafo en su preámbulo: «El presidente de la Comisión de Defensa Nacional, Kim Jong-Il, hizo de nuestro país un Estado invencible en términos de ideología política, *un Estado dotado del arma nuclear* y una potencia militar indomable, abriendo así la vía a la construcción de una nación fuerte y próspera».

54 Véase BBC, publicado el 7 de febrero de 2015, en www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2015/02/150207_ultnot_corea_norte_misil_az. (Consultado: 10.01.2016).

55 Véase CNN, publicado el 9 de mayo de 2015, en <http://expansion.mx/mundo/2015/05/09/corea-del-norte-lanza-un-misil-balistico-desde-un-submarino>. (Consultado: 10.01.2016).

56 Noticia publicada en el periódico ruso RT, «Corea del Norte ha probado con éxito una bomba de hidrógeno», publicado el 6 de enero de 2016, en <https://actualidad.rt.com/actualidad/196089-corea-prueba-armas-bomba-nuclear>. (Consultado: 10.01.2016).

dispositivo empleado aún no está claro, aunque los expertos dudaban que fuera una bomba de hidrógeno. Un mes más tarde, el 7 de febrero de 2016, Corea del Norte lanzó un misil balístico de largo alcance⁵⁷.

Como respuesta, el Consejo de Seguridad de la ONU adoptaba por unanimidad su Resolución 2270 (2016), por la que condenaba los ensayos norcoreanos de principios de 2016, y volvía a exigir a la RPDC que no realizara más pruebas y que suspendiera inmediatamente todas las actividades relacionadas con su programa de misiles balísticos⁵⁸. En paralelo, esta Resolución ampliaba las medidas existentes sobre Corea del Norte mediante nuevas sanciones financieras, así como prohibía que los Estados miembros le suministraran combustible de aviación y otros minerales especificados.

A principios de septiembre de 2016 Corea del Norte ha vuelto a desafiar a la comunidad internacional con una nueva prueba nuclear. Según la televisión estatal norcoreana, la explosión «fue un éxito», y provocó un terremoto de magnitud de 5,3 grados en la escala de Richter, que equivale a una potencia de 10 kilotones. Por su parte Corea del Sur confirma esta declaración y estima que el ensayo es el más potente realizado hasta la fecha por Pionyang⁵⁹. El Consejo de Seguridad de la ONU condenó «contundentemente» este nuevo ensayo nuclear y anunció que va a estudiar nuevas sanciones contra Pionyang⁶⁰.

El programa nuclear norcoreano: un riesgo permanente para la estabilidad de la región

A pesar de haber transcurrido largo tiempo desde que acabó la contienda entre Corea del Norte y Corea del Sur, en los años cincuenta del siglo XX, ambos Estados siguen todavía formalmente en guerra. Es una situación anacrónica que se prolonga demasiado y supone un riesgo permanente a la estabilidad en una zona clave del continente asiático.

Una multiplicación de las recriminaciones recíprocas entre Estados Unidos, Corea del Sur, Japón y Corea del Norte provocaría una escalada de tensión y, en ciertas circunstancias, el estallido de un conflicto armado. Si esto sucediera, se produciría por un lado una vigorosa intervención de Estados Unidos para defender sus intereses

⁵⁷ Citado en DAVENPORT, Kelsey. «Chronology of US: North Korean Nuclear and Missile Diplomacy», *Arms Control Association*, marzo de 2016, en www.armscontrol.org/factsheets/dprkchron. (Consultado: 20.03.2016).

⁵⁸ Resolución 2270 (2016) del Consejo de Seguridad, de 2 de marzo de 2016.

⁵⁹ Información publicada en *EL PAÍS* el 10 de septiembre de 2016. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/09/09/actualidad/1473384714_686411.html.

⁶⁰ Cabe señalar que a fecha del envío de este artículo la nueva Resolución del Consejo de Seguridad contra el nuevo ensayo nuclear norcoreano no se había acordado.

estratégicos en la zona y su alianza con Seúl, Tokio y Taipéi. Por el otro lado, China probablemente decidiría entrar en ese conflicto, ante el temor de que tropas norteamericanas se acercaran peligrosamente a sus fronteras y de que se frustrasen sus estrategias de incrementar su influencia en la región y reunificar Taiwán.

Ahora bien, la posibilidad de una guerra y del uso real de las armas nucleares es una mera hipótesis, no totalmente evitable, por lo que el gran reto reside en desentrañar las consecuencias que supone la amenaza indirecta de una carrera nuclear en la región; esto fomentaría la proliferación nuclear con un posible «efecto dominó»⁶¹, transformando los equilibrios de fuerza y agravando los conflictos regionales ya existentes.

La exportación de tecnología nuclear a otros países o a grupos no estatales es la otra cara de la amenaza indirecta que supone el programa nuclear norcoreano, así como cualquier eventual pérdida de control de material y de las instalaciones nucleares. Además, la retirada de Corea del Norte del Tratado de No Proliferación Nuclear debilita a ese tratado y al régimen de no proliferación nuclear en general, de modo que si la comunidad internacional no hubiera reaccionado a dicha retirada podría haber motivado a otros Estados Partes del Tratado de No Proliferación Nuclear a hacer lo mismo. En términos generales, el que fuera secretario de Defensa en la Administración estadounidense de Clinton y artífice del acuerdo marco de 1994, W.J. Perry, resumía la amenaza nuclear norcoreana a la seguridad regional e internacional con cuatro argumentos⁶²:

- 1) Puede hacer pensar a Corea del Norte que Estados Unidos no defendería hasta el final sus intereses en la región, lo que debilita la disuasión y hace por tanto más probable iniciar una guerra;
- 2) Puede provocar un efecto dominó que haga que otros Estados en Asia oriental abandonen su estatus actual y opten por nuclearizarse;
- 3) Aumenta el riesgo de exportación de material nuclear a otros Estados o a grupos terroristas, a la vista del historial de Corea del Norte en cuanto a la proliferación de misiles balísticos y de su desesperada situación económica;
- 4) Incrementa el problema de que ese armamento sea sustraído en caso de que, por cualquier motivo, el Gobierno de Pionyang pierda el control de sus instalaciones nucleares.

61 Al comienzo de la Guerra Fría se recurrió por las autoridades estadounidenses a la denominada «Teoría del dominó» para explicar el avance del comunismo soviético, en el sentido de que cada país que adoptaba ese sistema político y económico, arrastraba a otros en el mismo camino (Doctrina Truman para la contención del comunismo, enunciada por el presidente de Estados Unidos H.S. Truman en una declaración ante el Congreso el 11 de marzo de 1947, y que además llevaría al Plan Marshall).

62 PERRY, William J.: «It's Either Nukes or Negotiation», en *The Washington Post*, 23 de julio de 2003, en http://belfercenter.hks.harvard.edu/publication/1418/its_either_nukes_or_negotiation.html. (Consultado: 08.09.2014).

Ahora bien, el intercambio de fuego artillero sobre la isla de Yeonpyeong de 2010 entre las dos Coreas cerca de la frontera común impuesta desde el armisticio de 1953, y el presunto hundimiento de un buque surcoreano por un torpedo norcoreano en aguas próximas al límite marítimo en disputa entre ambas naciones (26 de marzo de 2010), son episodios demostrativos de que Corea del Norte puede traspasar los límites y recurrir a las armas, sean convencionales o nucleares, para defender sus intereses⁶³.

En la primera acción mencionada, las baterías de Corea del Norte dispararon más de ciento setenta y cinco proyectiles sobre el país vecino, acabando con la vida de dos soldados surcoreanos y de dos civiles, con más de quince heridos⁶⁴, mientras que en el hundimiento del buque surcoreano murieron cuarenta y seis miembros de su dotación. La oposición de China en el Consejo de Seguridad impidió que este órgano adoptara medidas, aunque se confirmó la responsabilidad de Corea del Norte. Pero Estados Unidos sí que impuso medidas coercitivas unilaterales⁶⁵, lo que provocó que Corea del Norte declarara su intención de continuar con su programa nuclear hasta igualar la capacidad de las grandes potencias.

En las nuevas circunstancias, no se descarta que Kim Jong-Un, joven y sin experiencia, pueda llegar a usar armamento nuclear en ciertas circunstancias. En la crisis provocada por el ensayo nuclear de 2013, se pudo comprobar que el tono de amenazas es cada vez más fuerte e inquietante, pues el éxito de las pruebas de explosivos atómicos y misiles balísticos ha dado mayor confianza al régimen norcoreano, y parece decidido a seguir desarrollando su programa nuclear.

En la crisis de 2013 Corea del Norte informó literalmente, mediante la agencia norcoreana de noticias *Uriminzokkiri*, que «si Estados Unidos sigue intentando realizar una política hostil contra Corea del Norte, el país tiene suficiente poder para borrar a Estados Unidos del planeta»⁶⁶. No llegó a precisar las medidas que podría emprender, pero no es la primera vez que el Gobierno de Pionyang anuncia que puede derrotar a la potencia norteamericana con su potencial militar, pues en octubre de 2012 Corea

63 Sobre dichos episodios véase GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio José. *Op.cit.*, pp. 298-299. El hundimiento del barco surcoreano fue condenado por la declaración del presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 9 de julio de 2010. (S/PRST/2010/13).

64 Las autoridades norcoreanas aseguraron que Corea del Sur había iniciado ese intercambio de artillería, mientras que este país informó que sus unidades estaban realizando maniobras militares pero que, en ningún momento, hicieron fuego sobre territorio norcoreano. CÁNOVAS SÁNCHEZ, Bartolomé. *Op.cit.*, pp. 1-2.

65 Orden Ejecutiva Presidencial 13551, *Blocking Property of Certain Persons With Respect to North Korea*, 75 FR 53837, de 1 de septiembre de 2010. Vid. RENNACK, D.E.: *North Korea: Legislative Basis for US Economic Sanctions*, Congressional Research Service, Washington, 29 de septiembre de 2010, pp. 2-3; y DAVENPORT, Kelsey. «Chronology of US: North Korean Nuclear and Missile Diplomacy», *Arms Control Association*, marzo de 2016, en www.armscontrol.org/factsheets/dprkchron.

66 Declaraciones del portavoz del Ministerio de Defensa de la RPDC, Kim Min-Seok, de 30 de marzo de 2013, citadas en CÁNOVAS SÁNCHEZ, Bartolomé. *Op.cit.*, p. 10.

del Norte declaró que tenía misiles capaces de alcanzar territorio estadounidense⁶⁷. Entonces ese anuncio fue considerado una exageración, pero dos meses después el Gobierno de Pionyang lanzó un cohete de largo alcance que, según analistas militares surcoreanos, era capaz de alcanzar objetivos a diez mil kilómetros, incluso en Estados Unidos⁶⁸.

Al mismo tiempo, el régimen de Pionyang advirtió de que cualquier posible aumento de las sanciones occidentales sería entendido como una declaración de guerra. Asimismo, amenazó a Japón con represalias nucleares si se involucraba de alguna forma en un eventual conflicto en la península coreana. Así por ejemplo, la Agencia Oficial norcoreana *KCNA* calificó de «provocadoras» las declaraciones de las autoridades niponas de que podrían interceptar un misil norcoreano, y le amenazó con un cataclismo nuclear⁶⁹. Según la *KCNA*, Japón estaba siguiendo las políticas antinorcoreanas fijadas por Estados Unidos, reforzando su capacidad militar para sentar las bases de una nueva invasión de la península de Corea o, al menos, posicionarse para beneficiarse de un futuro conflicto⁷⁰.

Igualmente, el régimen de los Kim amenazó a Corea del Sur mediante un comunicado del Comité de Paz de Asia-Pacífico de Corea del Norte, en el sentido de que «una vez que comience la guerra en la península, esta será una guerra total», y como no quería dañar a los extranjeros en Corea del Sur les recomendaba que tuvieran un refugio seguro o una vía de evacuación para protegerse en caso de comenzar un conflicto en la península coreana⁷¹.

Como respuesta, tanto Japón como Corea del Sur declararon estar preparados para cualquier posible contingencia y que tomarían todas las medidas necesarias⁷². Así por ejemplo, la presidenta surcoreana, Park Geun-Hye, manifestó su firme intención de

67 Vid. declaraciones de la RPDC de 9 de octubre de 2012, en www.bbc.com/mundo/noticias/2012/10/121009_corea_norte_misiles_ataque_eeuu_jp. (Consultado: 14.05.2014).

68 Véase CÁNOVAS SANCHEZ, Bartolomé. *Op.cit.*, pp. 5-6.

69 Corea del Norte amenazó literalmente con convertir Japón en un «campo de batalla», y no descartaba lanzar ataques contra sus principales ciudades, entre ellas Tokio, Osaka o Kioto, en caso de movimientos que provocaran el inicio de un conflicto armado. Así informó la *Agencia EFE*, citando el editorial del diario norcoreano *Rodong Sinmun*, después del tercer ensayo nuclear mencionado y de que Japón instalara defensas antimisiles en Tokio. Véase esta información, publicada el 10 de abril de 2013, en <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/91359-corea-norte-guerra-japon>. (Consultado: 08.08.2013).

70 *Ibidem*.

71 Información publicada en *EL PAÍS* de 4 de abril de 2013, disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2013/04/03/actualidad/1365009558_220942.html. (Consultado: 06.05.2013).

72 Verbigracia, el embajador de Corea del Sur ante la ONU, Kim Sook, declaró que «estamos preparados para cualquier tipo de provocación por parte de Pionyang, y... para cualquier situación de contingencia». Véase en *CNN*, publicado el 7 de abril de 2013, en <http://cnnespanol.cnn.com/2013/04/07/como-hay-que-tomar-las-amenazas-de-corea-del-norte/>. (consultado: 17.05.2013).

«responder duramente» a futuras provocaciones de Corea del Norte, y aseveró que el país comunista se enfrentaría a su «autodestrucción» en caso de continuar con sus políticas militaristas.

Por su parte, el Gobierno de Pionyang anunció que había anulado los acuerdos de no agresión suscritos en 1953 al término de la guerra de Corea, por lo que técnicamente ambos Estados vecinos se encontraban en estado de guerra, al menos latente⁷³. De hecho, a finales de marzo de 2014, las dos Coreas intercambiaron de nuevo fuego en la frontera marítima en disputa: la RPDC llevó a cabo unos ejercicios militares con fuego real hacia el mar pocas horas después de haber avisado a Seúl, y un centenar de sus proyectiles cayeron más allá de la frontera marítima; Corea del Sur respondió con un lanzamiento de obuses y el envío de aviones de combate.

El 21 de marzo de 2014, Corea del Norte probó treinta misiles de corto alcance en el mar de Japón, y unos días después testó dos misiles de medio alcance. Estos acontecimientos fomentaron la hostilidad entre las dos Coreas. De hecho, el 31 de marzo de 2014 Corea del Norte y Corea del Sur volvieron a intercambiar cientos de proyectiles de artillería en la frontera del mar occidental⁷⁴.

En respuesta a los lanzamientos de misiles norcoreanos, el 4 de abril de 2014 Corea del Sur probó sus misiles de medio alcance que, según declaraciones propias, eran capaces de alcanzar la mayor parte del territorio de la RPDC⁷⁵. Y el Gobierno de Pionyang respondió el 27 de junio del mismo año disparando tres proyectiles de corto alcance desde su costa oriental⁷⁶.

El 11 de julio 2016 el Gobierno norcoreano hizo público amenazas en forma de «acciones físicas» contra Corea del Sur y Estados Unidos, por el motivo del despliegue de este último del sistema antimisiles conocido como THAAD (Terminal High Altitude Area Defense) en territorio de Corea del Sur. Este ensayo supuso una nueva prueba de tecnología de misiles balísticos, que se sumaba a los otros ensayos nucleares llevados a cabo por Pionyang en los últimos años.

Como consecuencia de estas crisis recurrentes, llega a ser posible que Japón y Corea del Sur decidan en el futuro desarrollar sus propios programas nucleares militares, para contraponer la amenaza atómica de Corea del Norte. Ambos pueden dejar de confiar en la virtual disuasión nuclear ofrecida por el paraguas estadounidense, pues no es

73 Véase CÁNOVAS SÁNCHEZ, Bartolomé. *Op.cit.*, pp. 9-11.

74 Véase en [elmundo.com](http://www.elmundo.com), publicado el 31 de marzo de 2014, en www.elmundo.com/movil/noticia_detalle.php?idx=234575&. (Consultado: 15.04.2016).

75 Véase en *Tu Noticia*, publicado el 4 de abril de 2014, en www.tunoticiapr.com/noticias-internacionales/1362451162-El-Ej%C3%A9rcito-surcoreano-prueba-un-misil-con-el-que-podr%C3%ADa-atacar-a-Corea-del-Norte. (Consultado: 16.04.2016).

76 Véase en *BBC*, publicado el 27 de junio de 2014, en http://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2014/06/140627_ultnot_corea_norte_misil_men. (Consultado: 16.04.2016).

posible aceptar que su seguridad dependa exclusivamente de la eficacia de sus sistemas antimisiles ante las veleidades del régimen dictatorial norcoreano⁷⁷.

Conviene recordar que Japón dispone de una gran competencia tecnológica en materia de energía nuclear. Hoy en día es una de las grandes potencias en el uso civil de esa energía, con tecnología aeroespacial y de láser muy avanzada; es decir, sus altas capacidades le permitirían fabricar y disponer de armas atómicas en muy poco tiempo. Así, Japón es a la vez en el plano jurídico un Estado no poseedor de armas nucleares, pero en el plano técnico virtualmente susceptible de poseerlas. Al fin y al cabo, su no nuclearización es en su caso solo una decisión política prudente, al sentirse cómodo en el actual *statu quo*⁷⁸.

Por su parte, Corea del Sur ha mostrado indicios de su intención de dotarse de armas nucleares. Tenía con Estados Unidos un acuerdo sobre residuos nucleares de 1974, por el cual le estaba vedado el reprocesamiento y enriquecimiento de uranio. Por fin, en abril de 2015 ambos Estados suscribieron un nuevo acuerdo, en vigor desde el 25 de noviembre de ese año, que permite a Corea del Sur la reutilización de los residuos nucleares mediante el reprocesamiento de combustible atómico y un bajo enriquecimiento de uranio; en principio, esto le permitirá producir energía pero no el empleo armamentístico de los materiales nucleares.

Esta posibilidad era una vieja reclamación de Corea del Sur, pues su producción eléctrica depende en buena medida de la energía nuclear y debe importar todo el combustible para sus centrales. Sin embargo, Estados Unidos alegaba el temor a una posible escalada nuclear en la península coreana para no revisar el acuerdo de 1974⁷⁹.

No obstante, Corea del Sur podría verse tentada a tomar medidas encaminadas a dotarse rápidamente de armamento nuclear⁸⁰. En este sentido, cabe recordar que Corea del Sur hizo un importante intento en los años 1970-1990, y el descubrimiento de su programa nuclear no le impidió seguir con ensayos de manera clandestina hasta

77 WODKA-GALLIEN, Philippe. «La Corée du Nord: nouvelle étape vers le statut d'État nucléaire», *Institut Français d'Analyse Stratégique (IFAS)*, Núm. 341, 2011, p. 4.

78 MERRA, Michael. *Réalités des programmes nucléaires en Asie du nord-est*, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), París, 2009, pp. 2-3.

79 En realidad, Estados Unidos se ha beneficiado durante décadas de esta situación, porque suministraba una cuarta parte del uranio enriquecido que Corea del Sur necesitaba para sus reactores nucleares. Este acuerdo de 2015 tiene una vigencia de veinte años, con posibilidad de prórroga por otros cinco años. Información publicada por la *Agencia EFE* el 25 de noviembre de 2015, disponible en <http://www.efe.com/efe/espana/mundo/corea-del-sur-puede-desde-hoy-enriquecer-uranio-tras-acuerdo-con-eeuu/10001-2773001#>. (Consultada: 15.02.2016).

80 Véase por ejemplo MACK, A.: «The Nuclear Crisis on the Korean Peninsula», *Asian Survey*, Vol. 33, Núm. 4, 1993, p. 344.

cesar con ellos a principios del año 2000, bajo las intensas presiones del Organismo Internacional de la Energía Atómica y de Estados Unidos⁸¹.

Además de poder impulsar una carrera hacia la proliferación nuclear en la zona, los ensayos norcoreanos despiertan conflictos en la región que permanecían en estado de «relativa calma», como es el caso de los conflictos territoriales. El claro ejemplo de esta hipótesis es la situación de Taiwán, que vive bajo la amenaza constante de la República Popular China; el escenario de una guerra chino-taiwanesa sigue alimentando el imaginario de ambos países. La permanente sensación de inseguridad llevó al Gobierno taiwanés a desarrollar su propio programa nuclear militar durante las décadas de los años setenta y ochenta del pasado siglo, antes de dejarlo por la presión internacional. Hoy, ese Estado insular dispone de todos los instrumentos económicos y técnicos precisos para la construcción de una fuerza de disuasión nacional. Solo le falta la voluntad política, y su desinterés se debe a las garantías de seguridad ofrecidas por Estados Unidos. Taiwán es consciente de que una fuerza nuclear propia no sería eficaz contra la China continental, por lo que le resulta imprescindible contar con la protección estadounidense⁸². Sin embargo, si se produjera un aumento de tensión en la zona imputable a Corea del Norte, esos parámetros de seguridad pueden cambiar y llevar a Taiwán a dotarse de la bomba atómica⁸³.

Como hemos mencionado antes, la población norcoreana sufre hambrunas periódicas, su agricultura y ganadería son insuficientes para abastecer a su población, y el país tiene graves problemas de abastecimiento energético. El régimen se ve acosado y aislado, sin divisas y sin fuentes de financiación, salvo las ayudas que recibe en alimentos y fertilizantes de China y de Corea del Sur. Pero por otro lado, este Estado dispone de alta tecnología para la fabricación de explosivos nucleares y misiles balísticos que puede vender a precios competitivos.

En este sentido, se sospecha que Corea del Norte exportó tecnología atómica a Libia y Siria. Asimismo, aunque no hay información contrastada, se recela que Corea del Norte podría estar suministrando ayuda a la Junta Militar que gobierna Myanmar para desarrollar un programa nuclear clandestino; de hecho, los dos Estados firmaron en 2009 un memorando de cooperación militar, aunque la falta de transparencia de ambos regímenes impide certificar la clase de colaboración prestada⁸⁴. De ser cierto,

81 De forma intermitente, a comienzos de este siglo diversos medios de comunicación informaron de pruebas de procesamiento de plutonio en Corea del Sur. Cfr. COURMONT, Barthélemy. *Les risques de prolifération nucléaire en Asie du nord-est*, CET, París, 2008, p. 4.

82 COURMONT, Barthélemy. *Op.cit.*, p. 5.

83 HARRISON, Selig S.: «The New Face of the South Korea-US Alliance and the North Korea Question», *The Korea Policy Review*, febrero 2006, pp. 1-7.

84 La República de la Unión de Myanmar ha sido dirigida desde 1964 durante décadas por un Gobierno totalitario de partido único que reprimía a su propia población, a las minorías étnicas y a la oposición política. En los últimos años se ha abierto un incierto proceso de transición política hacia una mayor democracia y respeto por los derechos humanos. Información sacada de HIGUERAS Y

sería el primer país del sureste asiático en desarrollar un programa nuclear, lo que podría alterar considerablemente el escenario estratégico de países como Filipinas, Indonesia y Tailandia, que mantienen estrechos lazos con Estados Unidos. También existen sospechas de que Corea del Norte asistió secretamente a Siria en la construcción de un reactor para producir plutonio⁸⁵.

La otra faceta de la amenaza que supone el programa nuclear norcoreano para la seguridad internacional se refiere a la proliferación de los misiles balísticos. La exportación de estos y de su tecnología ha sido práctica común norcoreana cuando ha podido hacerlo, con un largo historial de proliferación de misiles. Según algunas informaciones, Corea del Norte ha sido responsable a lo largo de veinte años del 40% de las exportaciones mundiales de sistemas de misiles, en particular de los de corto alcance⁸⁶.

Entre los países que han recibido misiles norcoreanos figuran: Irán, Pakistán, Libia, y Yemen, y se sospecha que también Egipto. Es importante señalar que se cree que Irán ha recibido asistencia de Corea del Norte para conseguir su propia capacidad de producción de misiles, que le permitiría llegar a entrar en el mercado de exportación de los mismos; de hecho, se estima que las capacidades de Irán y Pakistán en esta materia son muy dependientes de la tecnología y de los equipos norcoreanos⁸⁷.

El mayor peligro radica en que, como su población se encuentra en condiciones económicas paupérrimas, la RPDC decida vender misiles con cabeza nuclear para sobrevivir y mantener el control político. Además, al haber prohibido el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que sus Estados miembros comercien con armas con Corea del Norte⁸⁸, el régimen puede verse impulsado a buscar nuevos compradores, como actores no estatales y organizaciones terroristas. En este sentido, es sabido que grupos como Hizbulah y los Tigres Tамиles de Sri Lanka han comprado armamento a

RUMBAO, G.: *Birmania, un futuro lleno de esperanza*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de opinión 81/2011, de 21 de noviembre de 2011.

85 Información sacada de CIRINCIONE, Joseph; WOLFSTHAL, John; y RAJKUMAR, Miriam. *Deadly Arsenal: Tracking Weapons of Mass Destruction*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2002, p. 251; y AA.VV. «Le conflit autour du programme atomique Nord Coréen», *Center for Security Studies*, Núm. 121, ETH Zürich, octubre 2012, p. 2.

86 Testimonio de CIRINCIONE, Joseph. «The Ballistic Missile Threat», Carnegie Endowment for International Peace, 18 de junio de 2001, en <http://carnegieendowment.org/2001/06/18/ballistic-missile-threat>. (Consultado: 12.02.2015).

87 Vid. LARA FERNÁNDEZ, Belén. «Cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo nuclear y riesgos de los “Estados fallidos” y de las redes de tráfico ilegal en relación con este terrorismo», en Ministerio de Defensa (ed.). *Las armas NBQ-R como armas de terror*, Monografías del CESEDEN Núm. 120, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011, pp. 210-220.

88 Como ya hemos visto, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó en 2006 las Resoluciones 1695 y 1718 para que todos los países se abstuvieran de adquirir materiales y tecnologías de misiles a Corea del Norte; y en junio de 2009 aprobó su Resolución 1874, endureciendo las sanciones al régimen norcoreano y prohibiendo la compra de cualquier tipo de armamento a este país, con imposición de sanciones a quien lo hiciera.

Corea del Norte en el pasado⁸⁹. De hecho, el 15 de julio de 2013, las autoridades de Panamá apresaron un buque norcoreano en dirección a Cuba que transportaba armas pequeñas, cohetes y municiones de artillería⁹⁰.

Otro escenario no menos importante es que un hipotético colapso del país debido a una intervención extranjera o al estallido de una guerra podría resultar catastrófico, porque se podría llegar a la situación de que sus autoridades perdieran el control del armamento nuclear o de las instalaciones donde se desarrolla esa tecnología⁹¹.

Por último, la retirada de Corea del Norte del Tratado de No Proliferación Nuclear es considerada un hecho sin precedentes en su historia y del derecho de los tratados en general. Esta actitud podría debilitar el alcance del Tratado de No Proliferación Nuclear al abrir la puerta a otros Estados que puedan sentirse tentados a emularle, lo que supondría una verdadera amenaza a la consolidación del régimen de no proliferación nuclear.

CONCLUSIÓN

El programa nuclear de Corea del Norte es susceptible de modificar profundamente los parámetros de equilibrios regionales de seguridad. Las complejidades regionales y la multiplicidad de actores complican más la situación. Por otra parte, la interferencia de actores internacionales alimenta estas políticas, y complican más la situación, consolidando así la imagen de que la posesión de estas armas constituye una garantía útil para mantener su seguridad.

Como hemos visto, la amenaza que supone este programa nuclear es multidimensional, pues junto al fenómeno de la proliferación nuclear, coexisten otros epifenómenos o riesgos secundarios interrelacionados que se alimentan entre sí.

La continuidad del régimen y su carácter hereditario marcan el gran objetivo estratégico de la RPDC. Desde el final de la Guerra Fría, el hermetismo y aislamiento del régimen norcoreano se han visto acrecentados. La necesidad de asegurar la transferencia dinástica del poder le impone fortalecer su política de defensa a través del desarrollo de un programa nuclear; asimismo, obliga a generar crisis periódicas, mostrando así el poder y el prestigio necesarios que le permita mantener la autoridad del régimen. Ante esta realidad, es difícil que las sanciones y las presiones internacionales, a pesar

89 INTERNATIONAL CRISIS GROUP. «North Korea under Tightening Sanctions», *Asia Briefing Núm. 101*, de 15 de marzo de 2010, en www.crisisgroup.org/en/regions/asia/north-east-asia/north-korea/B101-north-korea-under-tightening-sanctions.aspx. (Consultado: 30.04.2014).

90 Noticia de la BBC, «Lo que se sabe del barco norcoreano retenido en Panamá», publicada el 16 de julio de 2013, en www.bbc.com/mundo/noticias/2013/07/130716_panama_corea_norte_armas_cuba_buque_jp. (Consultado: 15.09.2015).

91 LARA FERNÁNDEZ, Belén. *Op.cit.*, pp. 235-237.

de sus efectos sobre el país, logren convencer al régimen de los Kim para abandonar su programa nuclear.

No obstante, Corea del Norte procura mantener abierta la vía de negociación con Estados Unidos y en el Grupo de los Seis, por un lado para beneficiarse de las ayudas económicas y técnicas que les sirven para mantener su poder y, por otro lado, para obtener así la confianza necesaria de la sociedad internacional y avanzar en su programa nuclear.

Afirmándose como una potencia balística y nuclear cada vez más creíble, Pionyang esta llevando un juego peligroso que podría, *in fine*, permitirle alcanzar finalmente lo que el régimen esperaba desesperadamente a partir de los años cincuenta: un sitio en «el Concierto de las Naciones», un papel de potencia que le garantice la supervivencia de su régimen.

Con su quinta prueba nuclear, Corea del Norte quiso mostrar al mundo que domina las tecnologías necesarias para la fabricación de ojivas nucleares y de los vectores de lanzamiento. Para sus adversarios como para sus aliados, el caso de Corea del Norte es un problema. La vía de negociación así como los medios de coacción se ven limitados por el avance rápido del programa nuclear y balístico norcoreano. El desarrollo de estos últimos ofrece una posición de negociación más favorable, como hace más difícil el retorno al *statu quo*. Esta realidad pone a la comunidad internacional ante un gran desafío. La pregunta ahora es cómo convencer a Corea del Norte a «desnuclearizarse» cuando ya ha inscrito su estatuto de potencia nuclear en su Constitución y proclama su disposición a hacer uso de las armas nucleares en caso de ver amenazada su soberanía.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV.: «Le conflit autour du programme atomique Nord Coréen», *Center for Security Studies*, Núm. 121, ETH Zürich, octubre 2012.
- ARTEAGA, Félix. «La crisis coreana vista desde los lados –claro y oscuro– de Corea del Norte», *Comentario Elcano* 28/2013, Real Instituto Elcano, 3 de abril de 2013.
- BOLTAÏNA BOSCH, Xavier. *Discurso de año nuevo de Kim Jong-Un: ¿Una hoja de ruta para el cambio en Corea del Norte?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de opinión 10/2013, 30 de enero de 2013.
- BOUTHERIN, Grégory. «Le Traité sur la non-prolifération à l'épreuve du droit de retrait», *Politique Étrangère*, Núm. 4, 2008.
- BUSTELO, Pablo. *Estados Unidos y la crisis nuclear con Corea del Norte: ¿Falta de rumbo o rumbo de colisión?*, Documento de trabajo 18/2003, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 16 de junio de 2003.

- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; y DE WILD, Jaap. *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, Boulder, 1998.
- CÁNOVAS SÁNCHEZ, Bartolomé. *Pionyang: crisis permanente*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento opinión 24/2013, 13 de marzo de 2013.
- CIRINCIONE, Joseph; WOLFSTHAL, John; y RAJKUMAR, Miriam. *Deadly Arsenals: Tracking Weapons of Mass Destruction*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2002.
- DAVENPORT, Kelsey. Chronology of US: North Korean Nuclear and Missile Diplomacy, *Arms Control Association*, marzo de 2016, en www.armscontrol.org/factsheets/dprkchron.
- FALLETTI, Sébastien. «La Corée du Nord annonce un nouvel essai nucléaire», *Le Figaro*, publicado el 24 de enero de 2013.
- GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio José. «Corea: el sueño de una península unificada y desnuclearizada» en Ministerio de Defensa. *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2011*, Documento Opinión nº 82, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2012.
- HARRISON, Selig S.: «The New Face of the South Korea-US Alliance and the North Korea Question», *The Korea Policy Review*, febrero 2006.
- HOROWITZ, Michael; y REITER, Dan. «When Does Aerial Bombing Work? Quantitative Empirical Tests, 1917-1999», *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 45, Núm. 2, 2001.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. «North Korea under Tightening Sanctions», *Asia Briefing Núm. 101*, de 15 de marzo de 2010, en www.crisisgroup.org/en/regions/asia/north-east-asia/north-korea/B101-north-korea-under-tightening-sanctions.aspx. (Consultado: 30.04.2014).
- JEFFREY, Park. «The North Korean nuclear test: What the seismic data says», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 26 de mayo de 2009.
- JERVIS, R.; LEBOW, R.N.; y STEIN, J.G.: *Psychology and Deterrence*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1985.
- KWON, Souyoung. «State Building in North Korea: From a “Self-Reliant” to a “Military-First” State», *Asian Affairs*, Vol. 34, Núm. 3, 2003.
- LARA FERNÁNDEZ, Belén. «Cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo nuclear y riesgos de los “Estados fallidos” y de las redes de tráfico ilegal en relación con este terrorismo», en Ministerio de Defensa (ed.). *Las armas NBQ-R como armas de terror*, Monografías del CESEDEN Núm. 120, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011.
- MACK, A.: «The Nuclear Crisis on the Korean Peninsula», *Asian Survey*, Vol. 33, Núm. 4, 1993.

- MERRA, Michael. *Réalités des programmes nucléaires en Asie du nord-est*, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), París, 2009.
- MICHISHITA, Narushige. «The Future of North Korean Strategy», *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 21, Núm. 1, 2009.
- MINISTERIO DE DEFENSA. «Corea del Norte: entre la autosuficiencia y el poder militar», *Revista Española de Defensa*, octubre 2012.
- MYERS, B.R.: *The Cleanest Race: How North Koreans See Themselves and Why It Matters*, Melville House, Brooklyn, 2010.
- OLSEN, Eduard. A.: «US-North Korean Relations: Foreign Policy Dilemmas», *North Korean Review*, Vol. 1, Núm. 1, 2005.
- PERRY, Wiliam J.: «It's Either Nukes or Negotiation», en *The Washington Post*, 23 de julio de 2003, en http://belfercenter.hks.harvard.edu/publication/1418/its_either_nukes_or_negotiation.html. (Consultado: 08.09.2014).
- RENNACK, D.E.: *North Korea: Legislative Basis for US Economic Sanctions*, Congressional Research Service, Washington, 29 de septiembre de 2010.
- SALAZAR SERANTES, Gonzalo de. *El nuevo desafío: la proliferación nuclear en el umbral del siglo XXI*, Documentos CIDOB Seguridad y Defensa, Núm. 4, 2004.
- SOON, Paik Hak. «La transition du pouvoir en Corée du Nord et le nouveau leadership de Kim Jong Eun», *Memoria de intervención en la conferencia internacional de París de 25 de mayo de 2012*.
- SIK, Kim Hyun. «The Secret History of Kim Jong Il», *Foreign Policy*, Núm. 168, 2008.
- TERTRAIS, Bruno. *Les limites de la dissuasion*, Fondation pour la Recherche Stratégique, París, 22 de enero de 2009.
- WODKA-GALLIEN, Philippe. «La Corée du Nord: nouvelle étape vers le statut d'État nucléaire», *Institut Français d'Analyse Stratégique (IFAS)*, Núm. 341, 2011.

Artículo recibido: 18 de octubre de 2016.

Artículo aceptado: 23 de junio de 2017.

Pablo Cañete Blanco

Periodista.

Máster en Estudios Internacionales y de la Unión Europea por la Universidad de Valencia.

Correo: Pablo.Caneteblanco@gmail.com

EL YIHADISMO COMO EXPRESIÓN DE LA VIOLENCIA

JIHADISM AS AN EXPRESSION OF VIOLENCE

Resumen

La violencia es un hecho no ajeno a las características de la sociedad en la que se desarrolla. Definirla implica también reconocer su significado y sentido en el contexto en que se emplea. Si bien la violencia suele ser fruto del conflicto y tiene un carácter principalmente instrumental parece que aflora una nueva suerte de violencia nihilista que, lejos de ser una mera herramienta, se transforma en una finalidad que da salida a un sentimiento de vacío existencial. Si el fundamentalismo islámico clásico era el candidato perfecto para llenar la necesidad de sentido vital, el yihadismo moderno viene a dar salida a la necesidad de existencia a través de la destrucción.

Palabras Clave

Terrorismo, violencia, yihadismo, nihilismo, posmodernidad, ultraviolencia.

Abstract

Violence is not unfamiliar with social characteristics in which it develops. Defining it implies understanding its sense and meaning in the context it is used. Though violence tends to be the result of conflict and has a mainly

instrumental character, it seems that it has been materializing a new kind of nihilistic violence that, far from being merely a tool, transforms itself into an end itself that seeks to provide an exit for an existential emptiness feeling. If classic islamic fundamentalism was the perfect applicant to fill the need for a meaning in life, modern jihadism provides a solution to the need of existence through destruction.

Keywords

Terrorism, violence, jihadism, nihilism, postmodernism, ultraviolence.

Como citar este artículo:

CAÑETE, Pablo. "El yihadismo como expresión de la violencia".
Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2017, núm.10.

EL YIHADISMO COMO EXPRESIÓN DE LA VIOLENCIA

INTRODUCCIÓN: LA VIOLENCIA Y EL OTRO

«**E**n un conflicto muy violento, la pregunta debe ser siempre: ¿Cuál es el conflicto que subyace a tanta violencia? Si la violencia es el humo, ¿Dónde está el fuego? Los periodistas son expertos en el humo, pero casi nunca en el fuego. En general, saben muy poco del fuego. La violencia es importante, hay mucho sufrimiento, alguien tiene la esperanza de ganar, y existe el miedo de perder. A partir de la percepción de esa violencia y sufrimiento, surgen dos preguntas: ¿Cuál es el conflicto subyacente? ¿Hay alguna solución a ese conflicto subyacente? Naturalmente, después hacemos todo lo posible para descubrir esa solución»¹.

Resulta complicado definir la violencia. Por lo general toda definición que se pretenda dar del término hará referencia a la fuerza. Suele venir acompañada de otros términos que delimitan su significado y que tienen, por lo general, sentidos negativos. Violencia física, verbal, fundadora o simbólica no hacen sino cargar de significado una agresión (física o verbal), un instinto o una forma de opresión y/o dominación. Decía Manuel Delgado² que las vagas definiciones de violencia como el «ejercicio de la fuerza» o la «imposición no consentida» pueden llegar a ser reconocidas en cualquier forma de coacción o presión. Para él, la violencia era una cualidad específica de determinados actos que, en todo caso, se había desocializado, convirtiendo cualquier forma de violencia pública en criminal, dejando al Estado el monopolio de la fuerza y convirtiendo cualquier uso no autorizado de la misma en violencia.

La propia palabra parece carecer de un antónimo según el significado que le demos, puesto que apela a una realidad compleja cuya contraparte casi exclusivamente debería traducirse por no violencia. Sin embargo, es un hecho histórico que acompaña los orígenes sociales del hombre y sus relaciones con sus pares. Podría, entonces, tratarse de una parte constitutiva de la misma esencia del ser humano: «Fuerza, violencia y vida se integran en el ser humano cuya interacción con el medio natural resulta conflictiva. Esta complejidad se acrecienta en el ámbito social toda vez que en él, la violencia es una forma de relación»³.

1 GALTUNG, J. (2004). «Investigación para la paz y conflictos: presente y futuro». *Todavía en busca de la paz*. Zaragoza, Fundación Seminario de Investigación para la Paz, 2004, p. 525-542.

2 DELGADO RUIZ, Manuel. «Discurso y violencia: la “fantasmización” mediática de la fuerza». *Trípodos*, 1998, p. 55-68.

3 AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. «La violencia y el ser humano». Documento de análisis, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 3 de junio de 2015, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA32-2015_ViolenciaySerHumano_FAFM.pdf. (Última consulta: 20.03.2017).

Con todo, lo más distintivo de la violencia es su carácter desmedido, más allá de cualquier tipo de control (interno o externo), y destructivo, una suerte de *thanatos* desbordado que, si bien parece tener un carácter primitivo, acompaña al ser humano en toda su historia y evoluciona, conjuntamente, con la civilización en tanto en cuanto esta crece tanto en complejidad como en contradicciones internas⁴. Podríamos, siguiendo este criterio, suscribir la definición de Galtung⁵, según la cual «la violencia se define como la diferencia entre el potencial y el real, entre lo que podría ser y lo que, efectivamente, es» esto es, la violencia mide el grado de evitabilidad de daño de un acto. La violencia incorporaría no solo hechos tangibles, sino también la amenaza de existencia de ese daño y la violencia estructural (dominación y relaciones de sentido que perpetúan un *statu quo* ominoso para una parte de la población sin que ninguna persona en sí ejecute el acto violento y que podríamos llamar también injusticia social).

No obstante, no es esta la única definición que podemos dar de la violencia ya que su significado y su percepción social pueden variar, especialmente si tiene un trasfondo político reconocido. Existe por tanto una violencia política –a menudo considerada legítima– con la que un grupo de personas libra una guerra, sobre una base ideológica y política, contra un determinado Gobierno que está socialmente aceptada, aunque sea de forma sectaria. El principal problema que trae la violencia política, –el conflicto realmente–, es el grado de aceptabilidad y la posibilidad de legitimación de sus actores⁶, esto es ¿Qué distingue a un líder terrorista de un héroe de la liberación? ¿El bando, el ganador, los medios empleados?

El concepto de violencia tiene además una cierta volatilidad. Pese a que se trata de un concepto destructivo, no siempre tiene un valor negativo. La violencia es, en muchos lugares, un vehículo de ascensión social. Es en esos casos donde el ejercicio desproporcionado de la fuerza corre el riesgo de que el medio se convierta en un fin en sí mismo. Es por ello que la violencia, una herramienta, puede llegar a la categoría de objeto y puede convertirse en componente identitario, incluso político.

Con todo, la sociedad occidental ha creado un metarrelato que no solamente rechaza la violencia como forma de interacción social, sino que también dulcifica y esconde todos sus aspectos. El proceso quizá resultó especialmente apreciable con la transformación de los cuentos infantiles que pasaron de incorporar elementos violentos a historias de amor, suprimiendo la mayor parte de su contenido pedagógico original. La *disneyficación* que sustituía la violación del Príncipe a la Bella Durmiente por un beso

4 AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. «Reflexiones sobre el empleo de la violencia». Documento de análisis, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 10 de septiembre de 2013, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA47-2013_ReflexionesViolencia_FAFM.pdf. (Última consulta: 20.03.2017).

5 GALTUNG, Johan. «Violence, Peace, and Peace Research». *Journal of Peace Research*, 1969, p. 167-191.

6 COHAN, John Alan. «Necessity, Political Violence and Terrorism». *Stetson Law Review*, 2006, p. 903-981.

de amor verdadero no solo se quedó en el plano de las historias infantiles. Fue tan solo un elemento visible.

La violencia se ha convertido, en el imaginario colectivo, en cosa de «otros». La legalidad, y en cierta medida el *establishment*, determina que uso de la fuerza no podrá ser tildado de violento. Frente a la violencia homogénea y uniformada ejercida por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado nos encontramos una violencia salvaje, *amateur*, que responde a conductas y nunca a estructuras⁷. Este proceso por el cual determinadas formas de violencia directa y de violencia estructural se aceptan socialmente, o se consideran incluso correctas, es lo que Galtung llamó violencia cultural y que viene a legitimar las otras dos formas de violencia. Así, la violencia directa sería un acto/suceso, la violencia estructural sería un proceso y la violencia cultural un invariable, una permanencia.

La cinematografía bélica estadounidense aporta excelentes ejemplos de cómo la violencia directa puede no percibirse como tal. El enemigo cae al suelo o es víctima de una explosión que le lleva a desaparecer del plano, mientras que el héroe es herido y, si muere, tiene unas palabras finales que añadir. No es infrecuente que los antagonistas ni siquiera hablen en la película. Si visualizamos *13 Horas: los soldados secretos de Bengasi* observaremos que los terroristas no tienen diálogos, simplemente ejercen la violencia (narrativamente desmotivada). También podemos apreciar cómo en películas del estilo de *El único superviviente* solo los personajes «aliados» tienen diálogos. En esa película la única vida, en tanto a que cuentan con biografía y personalidad, es la de los soldados estadounidenses y aquellos dispuestos a ayudarlos, el resto, no existe. Nuevamente, los talibanes caen abatidos mientras que los protagonistas agonizan y establecen señales de empatía.

En los medios de comunicación es relativamente frecuente leer o escuchar que los terroristas son abatidos o, simplemente, mueren. Los drones no generan masacres, aunque maten a ciento cincuenta terroristas que han sido sentenciados por un misil sin garantía ni proceso judicial previo (porque así se les priva de su humanidad: son terroristas, no personas). Y es ahí donde los medios de comunicación tienden a mantener un doble léxico para hablar del uso de la fuerza por parte de los terroristas y de los Estados:

- «EE.UU. entra en Siria y *mata*⁸ a un alto mando del Estado Islámico» (Titular)⁹.
 - o «La operación tenía como objetivo capturar a Abu Sayyaf, que *murió*¹⁰ en la operación militar». (Subtítulo).

7 DELGADO RUIZ, Manuel. *Op cit.*

8 La cursiva es del autor.

9 AYUSO, Silvia. «EE.UU. entra en Siria y mata a un alto mando del Estado Islámico». *EL PAÍS*, 17 de mayo de 2015, en http://internacional.elpais.com/internacional/2015/05/16/actualidad/1431783104_211024.html. (Última consulta: 20.03.2017).

10 La cursiva es del autor.

- «De Bin Laden a Jihadi John, los líderes terroristas *abatidos*¹¹ por EE.UU.». (Titular)¹².
 - o «Los servicios de inteligencia afganos confirmaron este domingo la *muerte*¹³ del talibán mulá Mansur, en un ataque con drones en territorio paquistaní». (Subtítulo).
- «El autor de la *masacre*¹⁴ de Orlando llamó a la policía en medio del tiroteo». (Titular)¹⁵.
 - o «A su vez, el atacante [Omar Mateen] *fue disparado y murió*»¹⁶. (Cuerpo de la noticia).
- «Dron de Estados Unidos *mata*¹⁷ a 150 terroristas en Somalia». (Titular)¹⁸.
 - o «*“Golpeamos el campamento y lo destruimos”*», —explicó el portavoz del Departamento de Defensa a los periodistas, que no hizo referencia a si el ataque ocasionó víctimas civiles—. (Cuerpo de la noticia).

Separamos, pues, entre violencia y fuerza, para legitimarnos y para privar al otro de su carácter humano. Las formas naturales de violencia tienen, generalmente, una legitimación que permite al sujeto actor del acto violento esa inhibición primitiva. Privar al contrario de un relato, de su humanidad, convierte al enemigo en un *zombie*, guiado por impulsos primarios asesinos, un ente que existe solo mediante el *animus necandi*. Y el efecto de quitarle el relato a la violencia es aniquilar su misma esencia, que es producir sentido²⁰.

11 *Idem*.

12 GAVIÑA, S. «De Bin Laden a Jihadi John, los líderes terroristas abatidos por EE.UU.». *ABC*, 23 de mayo de 2016, en http://www.abc.es/internacional/abci-laden-jihadi-john-lideres-terroristas-abatidos-eeuu-201605230308_noticia.html. (Última consulta: 20.03.2017).

13 La cursiva es del autor.

14 *Idem*.

15 TRILLO, Manuel. «El autor de la masacre de Orlando llamó a la policía en medio del tiroteo». *ABC*, junio de 13 de 2016, en http://www.abc.es/internacional/abci-autor-masacre-llamo-policia-medio-tiroteo-201606131719_noticia.html. (Última consulta: 20.03.2017).

16 La cursiva es del autor.

17 *Idem*.

18 Agencia EFE. «Dron de Estados Unidos mata a 150 terroristas en Somalia». *El Comercio*, 7 de marzo de 2016, en <http://elcomercio.pe/mundo/actualidad/eeuu-mata-drones-150-yihadistas-al-shabab-somalia-noticia-1884504>. (Última consulta: 20.03.2017).

19 La cursiva es del autor.

20 RODRIGO ALSINA, Miquel. «La Narrativització de la violència», *Quànderns del CAC*. 2003, p. 15-21.

GUNARATNA, Rohan; KRUGLANSKI, Arie W.; y GELFAND, Michele. «Terrorism as Means to an End: How Political Violence Bestows Significance» en *Meaning, Mortality and Choice: The Social*

La ultraviolencia o violencia nihilista

«De hecho, atomizada en nombre de la libertad, la persona ahora está sola contra las fuerzas del mercado global y la megatecnología. Simultáneamente, la violencia asociada con estructuras burocráticas impersonales, del estilo de Hannah Arendt, ha adquirido ahora mayor libertad. En tanto que las guerras, el uso directo de la violencia sobre la población desarmada, la tortura y la flagrante violación de derechos humanos resulta cada vez menos fácil de vender, hay un aumento de la violencia indirecta, la vigilancia y la destrucción de los soportes de la vida de las comunidades incapaces de defenderse usando medidas institucionales modernas y legales»²¹.

En la sociedad actual existe, además de una violencia normal concebida como residual, una ultraviolencia que se diferencia de la primera en que lejos de ser un instrumento, se convierte en un fin en sí mismo. En ambos casos, los Estados tratan de contenerla y regularla como ya se hiciera en las antiguas Grecia y Roma. Actualmente uno de los principales retos sociales a los que nos enfrentamos es la violencia, eminentemente joven y principalmente nihilista:

«Los valores culturales en la antigua Grecia o en Roma donde existían fuerzas capaces de frenar en determinados casos la violencia y oponerse a su generalización son distintos a los de la sociedad actual y esto es así, porque actualmente contraponemos frente a la violencia valores que o son muy débiles o totalmente ineficaces». (...) «Se ha producido un peligroso punto de inflexión al inicio del siglo XXI respecto a determinadas manifestaciones de violencia, surgiendo un terrorismo con una brutalidad extrema que ha puesto en evidencia varias cuestiones. Por un lado, que las sociedades occidentales han perdido el principio de realidad, constatando la existencia de un dato objetivo y preocupante: la incapacidad moral de buena parte de la sociedad occidental para oponer, frente a este nuevo tipo de violencia determinados valores y principios»²².

Esta violencia intrascendente genera nuevos desafíos, pues poco comparte, salvo sus resultados, con la violencia que podríamos identificar como *estándar*. Los procesos sociales que acarrearán violencia se han caracterizado por un deseo de alteración del orden existente para sustituirlo por otro. Esto suele venir acompañado de una nueva ética, moral y estética que respalda los nuevos valores de las élites asaltantes y que legitiman

Psychology of Existential Concerns, de SHAVER, Phillip R.; y MIKULINCER, Mario. p. 203-213. Washington, D.C. (Estados Unidos), American Psychological Association, 2012.

21 NANDY, Ashis. *Development and Violence*. Trier (Alemania), Zentrum für Europäische Studien, 1995.

22 APARICIO-ORDÁS GONZÁLEZ-GARCÍA, Luís A. «El origen de la violencia en las sociedades humanas: violencia simbólica, violencia fundadora y violencia política». Documento de opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 24 de agosto de 2015, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEO90-2015_OrigenViolencia_Sociedades_L.Aparicio-Ordas.pdf. (Última consulta: 20.03.2017).

el uso de la violencia. En última instancia podríamos afirmar que la violencia dentro de un conflicto es un hecho prosocial, aunque sectario y subversivo. Es así porque, como indica Federico Aznar²³ «la violencia es un suplemento de los conflictos, no su esencia».

Por el contrario, la ultraviolencia no busca una alteración del orden sino un aumento y una perpetuación de la violencia²⁴. Sería similar a un estado de guerra en tanto que «la guerra afecta a la psicología del ser humano introduciéndole en un universo sin normas al tiempo que le libera de las tensiones a las que de ordinario se ve comprometido». (...) «La guerra arranca al hombre de lo cotidiano y le proporciona emociones. Los movilizados ya no piensan ni en el trabajo, impuestos, e hipotecas»²⁵. Pero, al contrario de lo que sucede con la guerra, este movimiento no busca, exclusivamente, un choque ideológico.

Esto no significa que el terrorismo global actual, entre ellos el yihadista, no desarrolle su propia línea ideológica, ya que esta tiene gran importancia a la hora de configurar las narrativas legitimadoras o finalistas²⁶. Por ejemplo, la ideología yihadista nihilista más reciente no es especialmente profunda ni tiene siquiera un componente teológico muy elaborado, aunque sí místico y dogmático.

El nihilismo es un proceso paralelo a la violencia. Ambos ejercen influencias recíprocas y tienen, incluso, interdependencias. El nihilismo, decía John Glassford²⁷, se concreta en el individuo mediante una apatía y languidez que hacen que todo carezca de valor para el individuo, una antropología nihilista que afecta a un colectivo y que impide el sentido comunitario de sus miembros y, finalmente el nihilismo teórico nietzscheano junto con el nihilismo ético, que, como combinación de los otros, niega la existencia objetiva de una moral y de los valores.

23 AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. «Reflexiones y debates sobre violencia organizada y economía». Documento de análisis, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 9 de septiembre de 2014, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA45-2014_ReflexionesViolencia_Economia_FAFM.pdf. (Última consulta: 20.03.2017).

24 Es por ello que ya algún autor empieza a plantear las nuevas relaciones entre violencia urbana y yihad. Véase: GODARD, B. «La yihad que violenta las calles de media Europa». *EL PAÍS*, 4 de diciembre de 2016, http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/30/actualidad/1480519552_169748.html. (Última consulta: 20.03.2017).

25 *Idem*.

26 Además, existe una relación entre la ideología y la selección de objetivos de los grupos terroristas que hace especialmente importante su conocimiento. Véanse WRIGHT, Austin L.: *Terrorism, Ideology and Target Selection*. Princeton, Nueva Jersey (Estados Unidos): Princeton University (Department of Politics), 2013; y DRAKE, C.J.M.: «The Role of Ideology in Terrorist's Target Selection». *Terrorism and Political Violence*, Vol. 10, Núm. 2, 1998, p. 53-85.

27 GLASSFORD, John. *Nihilism and Modernity. Political Response in a Godless Age*. Milton Keynes (Reino Unido): Universidad Abierta del Reino Unido, 1998.

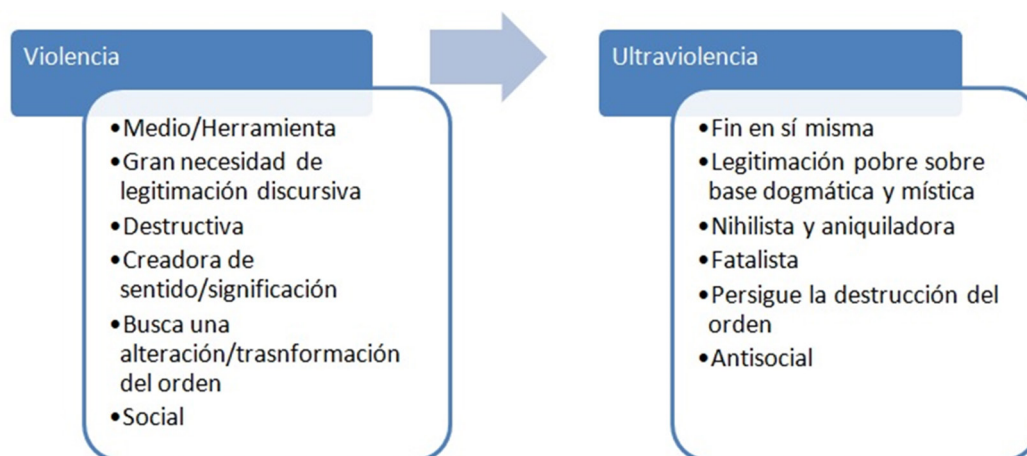


Figura 1. Esquema comparativo y definitorio de las violencias.

Una de las mayores tensiones internas de la ultraviolencia yihadista es su carácter nihilista y fatalista al mismo tiempo²⁸. Hablar de nihilismo ultrareligioso, como sería el caso del Estado Islámico, podría resultar sumamente paradójico pues apela a percepciones claramente contradictorias. De ahí que algunos hayan señalado que la ideología del grupo terrorista Estado Islámico no pueda ser nihilista:

«Y el *ethos* del Estado Islámico –en que no hay acto demasiado sádico si ayuda a acercar a la realidad el extremista Estado religioso– no es nihilista para nada. Es, al contrario, una reacción al nihilismo, una manera de evadir su desafío moral mediante una mentalidad teocrática peligrosa y obsoleta»²⁹.

Efectivamente, la religión tiene algún tipo de rol en la configuración de la violencia yihadista. Paralelamente, podríamos decir que el fútbol tiene alguna relación con el hooliganismo (otra forma de ultraviolencia o de violencia vacía/nihilista). La cuestión central es, sin embargo, que en ambos casos el fin parece transformarse en un medio, esto es, yihad (fundamentalismo religioso) y fútbol se convierten en un medio a través del cual alcanzar y legitimar un fin: la violencia. No significa que hooliganismo y yihadismo sean idénticos, no se deben equiparar ambos procesos sociales, pero sí

28 El fatalismo propio de la ideología del Estado Islámico puede verse a lo largo de toda su retórica. Por poner un ejemplo: «El Estado Islámico ha hecho todo lo que ha podido para asegurar la liberación tanto de Sājidah como de Ziyād, pero Allah decretó que volverían a Él como shuhadā [mártires], un incomparable honor que ellos ambos habían deseado y perseguido ansiosamente, y suplicaron por ello a su Señor. Así los consideramos pues y que Allah sea su juez» (...) «Pedimos a Allah que venga a los musulmanes y muyahidines, y una lluvia de fuego y destrucción caiga sobre los infieles y los apóstatas donde quiera que estén» *DABIQ*. «The Burning of the Murtadd Pilot». *Dabiq. From Hypocrisy to Apostasy. Rabi' Al-Akhir de 1436*, p. 5-8, en <https://clarionproject.org/docs/islamic-state-dabiq-magazine-issue-7-from-hypocrisy-to-apostasy.pdf>. (Última consulta: 04.07.2017).

29 ZARETSKY, Robert; y MIKICS, David. «Is ISIS an army of nihilists? Just the opposite». *Boston Globe*, 31 de agosto de 2014, en <https://www.bostonglobe.com/ideas/2014/08/30/isis-army-nihilists-just-opposite/GqLQ6Wt6ucso7G4CKLmCwN/story.html>. (Última consulta: 20.03.2017).

comparten ciertos elementos superestructurales relacionados con la producción de sentido y de existencia³⁰.

Si el esquema tradicional de búsqueda de significación era precisamente la espiritualidad como fin, actualmente el problema trasciende estas coordenadas. Decía Frederic Nietzsche que «aquel que tiene un porqué para vivir puede soportar casi cualquier cómo». Se evidenciaba así una falta de sentido, que aún podríamos considerar como presente en nuestra sociedad, que quedaba satisfecha con una creencia ulterior que inspiraba la vida social.

«La única manera de tener una vida plena de sentido en la presente es, pues, convertir tu participación en algo como una parte definitiva de tu realidad y lo que es definitivo para tu realidad no es algo que puede ser provisional de ninguna manera, aunque ciertamente es vulnerable. Es por eso que en el momento en que una sociedad como la nuestra se vuelve racional y reflexiva, ese tipo de cometidos totales empiezan a parecer como dependencias peligrosas»³¹.

La cuestión del sentido ha sido reseñada desde la psicología por varios autores, de entre los que destaco, por su especialización en el caso del terrorismo yihadista, a Arie W. Kruglanski. Este autor asegura que la *búsqueda de significación*, potencial elemento catalizador de radicalidad y extremismo, puede ser despertada por la pérdida de significación grupal (piénsese en Chechenia y Palestina), por el enfrentamiento y la amenaza a la significación (por ejemplo a través de una promesa de atentado de la que ya no se puede retractar), o la oportunidad para ganar un alto grado de significación grupal (véase el caso de Osama bin Laden o de Muhammad Atta)³². Los traumas personales, los motivos ideológicos y la presión social, teniendo en cuenta el modulador

30 Pueden observarse apuntes sobre el fenómeno del hooliganismo ultraviolento ruso en PUGMIRE, Jerome. «Vicious Russian hooligans at Euro train and prepare to fight». *USA Today*, 13 de junio de 2016, en <http://www.usatoday.com/story/sports/soccer/2016/06/13/vicious-russian-hooligans-at-euro-train-and-prepare-to-fight/85820646/>. (Última consulta: 20.03.2017); en RAINSFORD, Sarah. «Is Russia exporting a new breed of football hooligan?». *BBC*, 15 de junio de 2016, en <http://www.bbc.com/news/world-europe-36515283>. (Última consulta: 20.03.2017); o en QUINTON, Matt. «Russian hooligans are neo-Nazis hooked on violence and crystal meth out to wage war on England fans at Euro 2016 in France». *The Sun*, 13 de junio de 2016, en <https://www.thesun.co.uk/sport/football/1278060/russian-hooligans-are-highly-organised-and-motivated-and-want-to-wage-war-on-england-supporters-at-euro-2016-in-france/>. (Última consulta: 20.03.2017); y con algo más de profundidad en HODOROWSKI, Danny; y Donna OLIVER. *The Faces Behind the Flags: Football-Hooliganism's connections to Civil-Society in Moscow*. Des Moines, Iowa (Estados Unidos): Drake University, 2012.

31 DREYFUS, Hubert L.: «Heidegger on the Connection between Nihilism, Art, Technology and Politics». En *The Cambridge Companion to Heidegger*, de GUIGNON, Charles B.; p. 345-372. Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press, 2006.

32 GUNARATNA, Rohan; KRUGLANSKI, Arie W.; y GELFAND, Michele. *Op. cit.*

que es la personalidad de cada individuo, juegan un papel fundamental en la pérdida y la restauración de la significación³³.

Sin embargo, el actual problema no parece ser solo cuestión de sentido, sino también de existencia. Ya no es tanto autoreconocerse como ser reconocido en el conjunto social como un individuo existente; en otras palabras, no se trata de mirarse al espejo, sino de reconocerse en la mirada del otro. Esta pulsión de existencia ha recurrido frecuentemente a la violencia. No solo externa (agresión a otros), sino también interna (suicidio) y mixta (suicidio con asesinato)³⁴.

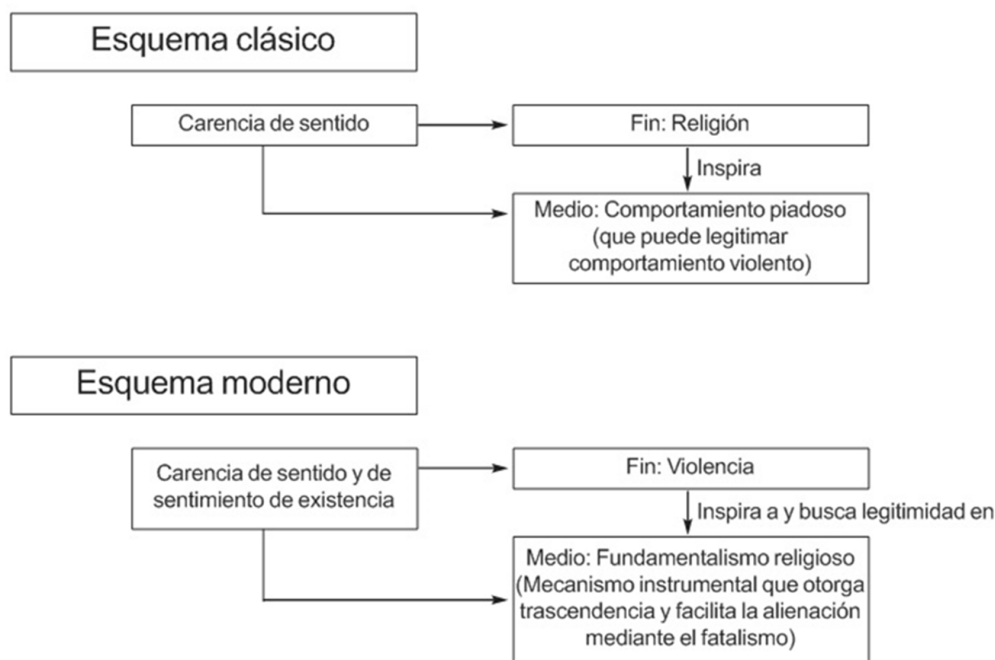


Figura 2. Estructuras simplificadas de creación de sentido vital y sentimiento de existencia mediante la violencia y la religión.

33 KRUGLANSKI, Arie W.; GELFAND, Michele J.; BÉLANGER, Jocelyn J.; SHEVELAND, Anna; HETIARACHCHI, Malakanthi; y GUNARATNA, Rohan. «The Psychology of Radicalization and Deradicalization: How Significance Quest Impacts Violent Extremism». *Political Psychology*, 2014, pp. 69-93.

KRUGLANSKI, Arie W.; CHEN, Xiaoyan; DECHESNE, Mark; FISHMAN, Shira; y OREHEK, Edward. «Fully Committed: Suicide Bombers' Motivation and the Quest for Personal Significance». *Political Psychology*, 2009, pp. 331-357.

KRUGLANSKI, Arie W.; y OREHEK, E.: «The Role of the Quest for Personal Significance in Motivating Terrorism». En *The Psychology of Social Conflict and Aggression*, de FORGAS, J.; KRUGLANSKI, A.; y WILLIAMS, K. (Eds.), pp. 153-166. Nueva York (Estados Unidos): Psychology Press, 2011.

34 Piénsese en el caso del denominado «martirio». Desde un punto de vista ajeno a la religión se trata de un simple atentado suicida o de un suicidio que incorpora el elemento homicida en la propia acción.

Consideraba Olivier Roy³⁵ que el acto de violencia (incluso suicida) yihadista tenía la capacidad para trascender el periódico local, que era capaz de generar impacto social y dar trascendencia al hecho³⁶. Igualmente cierto sería decir que muchos de los procesos sociales y de significación colectiva se han vaciado de sentido y que son precisamente los medios empleados los que, de alguna manera, crean un sentido, facilitando así un modelo en que el medio desplaza al fin y lo subordina.

Aún así el yihadismo moderno no es el único movimiento o línea de pensamiento que bebe de la corriente nihilista, ni ha sido el primero. En occidente se pudo ver, principalmente a través de la música, el nacimiento de una generación que reclamaba su existencia y ya no solo su sentido. La juventud, especialmente, simbolizaba a través de la destrucción (también la propia) una suerte de fatalismo romántico violento.

«I'm a street walking cheetah with a heart full of napalm
I'm a runaway son of the nuclear A-bomb
I am a world's forgotten boy
The one who searches and destroys
Honey, gotta help me please
Somebody gotta save my soul
Baby, detonate for me».

(Iggy & The Stooges-Search and Destroy)

«Come as you are, as you were,
As I want you to be
As a friend, as a friend, as an old enemy
Take your time, hurry up

35 ROY, Olivier. «What is the driving force behind jihadist terrorism?» *Inside Story*, 23 de marzo de 2016, en <http://insidestory.org.au/what-is-the-driving-force-behind-jihadist-terrorism>. (Última consulta: 20.03.2017).

36 Así se explica que el asesino de Orlando, Omar Siddique Mateen, se buscara a sí mismo en las redes sociales mientras cometía el asesinato o que Tashfeen Malik colgara un post en su cuenta de Facebook durante el ataque en San Bernardino en el que proclamaba su alianza con el Estado Islámico. Véanse:

EL MUNDO. «Omar Mateen, el asesino de Orlando, buscó en Facebook el atentado mientras disparaba». *EL MUNDO*, 17 de junio de 2016, en <http://www.elmundo.es/internacional/2016/06/17/5763b68722601d39478b45d1.html>. (Última consulta: 20.03.2017); *EUROPA PRESS*. «Omar Mateen escribió a su mujer e hizo búsquedas en Facebook para saber si se hablaba de su ataque». *ABC*, 17 de junio de 2016, en <http://www.europapress.es/internacional/noticia-omar-mateen-escribio-mujer-hizo-busquedas-facebook-saber-si-hablaba-ataque-20160617094215.html>. (Última consulta: 20.03.2017); ALEXANDER, Harriet. «Omar Mateen searched for Facebook posts about Orlando shooting while he was carrying it out». *The Telegraph*, 16 de junio de 2016, en <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/16/omar-mateen-searched-for-facebook-posts-about-orlando-shooting-w/>. (Última consulta: 20.03.2017); ENGEL, Pamela. «Here's the ISIS message the female San Bernardino shooter posted on Facebook during the attack». *Business Insider*, 17 de diciembre de 2015, en <http://www.businessinsider.com/isis-message-tashfeen-malik-posted-on-facebook-during-attack-2015-12>. (Última consulta: 20.03.2017).

The choice is your, don't be late
 Take a rest as a friend as an old memoria
 Come dowsed in mud, soaked in bleach
 As I want you to be
 As a trend, as a friend, as an old memoria
 And I swear that I don't have a gun
 No I don't have a gun».

(Nirvana-Come as you are)

En estas y en muchas otras canciones, principalmente de la década de los noventa, se aprecia una tendencia recurrente hacia la violencia y la destrucción, una apelación constante a otro que no es capaz de ayudarnos o al cual le privamos de cualquier lógica o sentido. A veces de forma más o menos explícita se llega a hacer algún tipo de referencia existencial planteando la propia existencia y el carácter nihilista a través de referencias ontológicas y epistemológicas.

Sin embargo, no solo encontramos el nihilismo entre la cultura popular musical, sino que este también está presente a través de referencias cinematográficas y artísticas diversas. Hay que tener en cuenta que el nihilismo se representa en la sociedad y el arte es un medio de descripción y narrativización del mismo. Extraordinario ejemplo de esta narrativa nihilista es la obra teatral corta de Stefanie Grob, *Supermodelos*, que incide sobre diversos aspectos relacionados con la contemplación del fenómeno terrorista y la escasa comprensión del mismo. Señala además el notable grado de incoherencia y de vacuidad discursiva que, pese a ello, se muestra ordenada, racional y ajustada³⁷. La obra, en que aparecen dos modelos y su *coach* de pasarela, representa un ensayo general de pase de modelos en el que se presenta el nuevo *look* de terrorista suicida con cinturón de explosivos. Al final, el *coach* pronuncia un discurso de inauguración del desfile que pretende explicar el porqué de ese *look*:

«Solo cuando uno se comporta, de esta manera y no de otra... lo que, más allá de lo comprensible, es explicable... se entienden los motivos, las causas, el porqué y para qué... esta crudeza, frialdad, pasar por encima de cadáveres sin pestañear... sin compasión, sin conmiseración, ser de hierro, quedarse de hielo, vil, cruel, brutal, maliciosos, desconsiderados, despiadados. Y además... a uno no le queda más remedio que, sin rodeos... dar a entender sin ambages, sin florituras, decir lo que sí... no podemos seguir... detrás de la indolencia... y no podemos seguir engañándonos... engatusándonos, contentarnos con palabras, dar duros a pesetas, dar gato por liebre, comulgar con ruedas de molino y taparnos los ojos con barro sucio»³⁸.

37 CALERO VALERA, Ana R. «La cara oscura de la globalización: *Supermodels* de Stefanie Grob y Öffentlichkeitsarbeit de Daniel Goetsch». 2015.

38 GROB, Stefanie. «Supermodelos». En *Art Teatral. Cuadernos de minipiezas ilustradas*, de QUILES, Eduardo (director); y JIRKU, BRIGITTE, E. (coordinadora); p. 17-23. Rafaelbunyol, 2007.

El yihadismo como forma de violencia (construcción del relato)

«Momentos antes de violar a la niña de doce años, el luchador del Estado Islámico se tomó un tiempo para explicar que lo que iba a hacer no era pecado. Dado que la niña prepubescente practicaba una religión diferente al Islam, el Corán no solo le daba permiso para violarla –lo condonaba e incentivaba, insistía él–»³⁹.

El Estado Islámico se ha consolidado como el lugar del terror. La violación de menores ha sido sistemática⁴⁰. La persecución y defenestración de homosexuales también⁴¹. Las ejecuciones sumarias han sido televisadas y grabadas en alta definición con cierta recurrencia (decapitaciones colectivas, inmolaciones, etc.). Todos estos actos, apriorísticamente calificados como bárbaros, responden a una cuidada y medida política comunicativa. Para desentrañarla debemos diseccionar qué se hace, y qué se busca con esta acción, del cómo se hace, y por qué se hace de esa manera.

Las políticas públicas homófobas, sexistas, retrógradas, etc. tienen por fin último la creación de una identidad heteropatriarcal, cuestión que se da en multitud de Estados de todo el mundo, sobre la base del miedo, de ahí que se elija la pena de muerte como castigo. La elección de los medios con los que se ejecuta la sentencia, –decapitaciones, defenestraciones, ejecuciones de tiro en la nuca o mediante el obús de un tanque–, y su grabación en vídeo tienen un claro componente propagandístico que tiene un *target* de audiencia muy específico.

«Los hombres del Estado Islámico [están] en todas partes, son gente de combate y guerra»⁴².

En sus vídeos y revistas el contenido violento tiene toda la atención y la justificación de la violencia le sigue de cerca. Las escenas de guerra, los tiroteos y las ejecuciones a

39 CALLIMACHI, Rukmini. «ISIS Enshrines a Theology of Rape». *New York Times*, 13 de agosto de 2015, en https://www.nytimes.com/2015/08/14/world/middleeast/isis-enshrines-a-theology-of-rape.html?_r=0. (Última consulta: 20.03.2017).

40 CALLIMACHI, Rukmini. «To Mantain Supply of Sex Slaves, ISIS Pushes Birth Control». *New York Times*, 12 de marzo de 2016, en <https://www.nytimes.com/2016/03/13/world/middleeast/to-maintain-supply-of-sex-slaves-isis-pushes-birth-control.html>. (Última consulta: 20.03.2017); GREENFIELD, Daniel. «Islamic State: If 10 Muslims Rape a Non-Muslim Woman, She Becomes Muslim». *Frontpage Mag*, 9 de octubre de 2015, en <http://www.frontpagemag.com/point/260395/islamic-state-if-10-muslims-rape-non-muslim-woman-daniel-greenfield>. (Última consulta: 20.03.2017).

41 THAROOR, Ishaan. «The Islamic State's shocking war on gays». *The Washington Post*, 13 de junio de 2016, en <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/06/13/the-islamic-states-shocking-war-on-homosexuals/>. (Última consulta: 20.03.2017); ZELIN, Aaron Y.; y OLIDORT, Jacob. «The Islamic State's Views on Homosexuality». *The Washington Institute*, 14 de junio de 2016, en <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-islamic-states-views-on-homosexuality>. (Última consulta: 20.03.2017).

42 ALBATTAR. *Orlando Attack*. s/l, 14 de junio de 2016.

cámara lenta priman sobre cualquier mención religiosa. Lo que se muestra no es religión, es justificación religiosa, es ultraviolencia ejercida sobre el incrédulo, el apóstata, el cruzado, el infiel; es una muestra brutal de épica. El Estado Islámico busca seducir a un público objetivo joven, que busca un significado a su vida y mediante una emulación de la cinematografía y los videojuegos consigue atraerle a una realidad heroica de la que él será protagonista⁴³.

«Aquellos que estudian la yihad teórica, es decir, el estudio de lo que está escrito en un papel, nunca comprenderán este punto correctamente. Lamentablemente, la juventud en nuestra Ummah⁴⁴, desde el momento en que fue despojada de las armas, no entiende la naturaleza de las guerras. Aquel que ha participado previamente en la yihad sabe que no es sino violencia, indecencia, terrorismo, espanto (a los otros) y masacre; hablo de la yihad y la pelea, no acerca del Islam y nadie debe confundirlos»⁴⁵.

De ahí que se aprecien nuevas formas de liderazgo y nuevos referentes de comportamiento que hacen del mártir y del yihadista un modelo vacío de significado⁴⁶:

«También resultan trascendentes ciertas formas de culto a los muertos. Los modernos héroes son efímeros y a veces virtuales, en una sociedad posheroica como la actual, a veces meras carcasas detrás de las que no hay absolutamente nada, lo que es sabido y se acepta sin que por ello, paradójicamente, dejen de ser una referencia de supuestas virtudes, aun en la muerte»⁴⁷.

43 WILLIAMS, Lauren. *Islamic State Propaganda and the Mainstream Media*. Sydney (Australia): Lowy Institute for International Policy, 2016; WINTER, Charlie. *The Virtual Caliphate: Understanding Islamic State's Propaganda Strategy*. Londres (Reino Unido): Quilliam Foundation, 2015; FERNÁNDEZ, Alberto M.: *Here to stay and growing: Combating ISIS propaganda network*. Washington D.C. (Estados Unidos): The Brookings Project on US Relations with the Islamic World, 2015.

44 Comunidad mundial de creyentes musulmanes. Una suerte de construcción transnacional identitaria que englobaría a todos aquellos que abrazan el Islam independientemente de cualquier otro criterio identitario (sexo, nacionalidad, raza, etc.).

45 NAJI, ABU BAKR. *The Management of Savagery*. Traducido por MCCANTS, William. Cambridge, Massachusetts (Estados Unidos): John M. Olin Institute for Strategic Studies (Harvard University), 2006.

46 Esto podría deberse a que en el mundo moderno todo aquello que en alguna ocasión evocaba un cometido, una causa, un por qué en última instancia, habían perdido su autoridad. Era, como diagnosticaba Heidegger, una incapacidad por parte de los movimientos y de las causas para solicitar al individuo su adhesión y su permanencia. La vida dejaba de tener sentido porque el mundo público carecía de guiones y líneas; dejaba al ser humano moderno la potestad de generar sus propios valores a través de sí mismo. Véase HEIDEGGER, Martin. *Nietzsche*. Traducido por Juan Luis Vermal. Barcelona: Ediciones Destino SA, 2000.

47 AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. «Reflexiones y debates sobre violencia organizada y economía». Documento de análisis, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 9 de septiembre de 2014, https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewjqYiTmejSAhXB8RQKHausDo8QFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ieee.es%2Fgalerias%2Ffichero%2Fdocs_analisis%2F2014%2FDIEEEA45-2014_ReflexionesViolencia_

Poco o nada tiene de religioso el movimiento yihadista global actual. Sí bien es cierto que en el caso de Al Qaeda, religión y política, se entremezclaban como fines y destinos últimos, no ocurre lo mismo en el Estado Islámico. Osama bin Laden, como Ayman al-Zawahiri, no dudaban en emplear la violencia e, incluso, en hacer un uso propagandístico de la misma, pero sus mensajes, sus discursos, su metanarrativa y sus objetivos eran claramente políticos, heredados del qutbismo, inspirados por una versión radical de la religión islámica.

Por su parte, los seguidores de Abu Bakr al-Baghdadi tienen un objetivo político claro legitimado por la religión. El yihadismo en Siria e Iraq, como en algunos lugares de África, adopta la forma de Estado⁴⁸. No es propósito de este artículo analizar todas las facetas del terrorismo ni definir todo el yihadismo como forma de violencia. No considero, pues, que la matanza de Orlando y la guerra en Siria sean el mismo fenómeno, sino acontecimientos que crecen y se desarrollan en paralelo, que tienen relaciones e interdependencias múltiples.

Centrándonos nuevamente en la desvinculación religiosa del yihadismo nihilista podemos observar varios ejemplos de cómo gran parte de su propaganda y de su retórica se fundamenta sobre cuestiones que están solo tangencialmente relacionadas con la religión. Apuntaba Marta Pons⁴⁹ que el principal objetivo de los nuevos fundamentalistas islámicos es la desculturación del Islam, privarle de su contexto cultural; esto explicaría que los encargados del proselitismo en el Estado Islámico busquen un alejamiento de la religión desde una perspectiva sectaria, es decir, garantizar que todo el *conocimiento religioso* venga de *fuentes ideológicas* controladas.

«Alex ha vivido con sus padres toda la vida. Sabía que había una mezquita a unas cinco millas, pero Faisal le dijo que no debía ir allí»⁵⁰.

Economía_FAFM.pdf&usg=AFQjCNGVfBmnIuRiYiWEnZifXbTgiCjrnA&sig2=ofa_X3lkj2ZjQB7ZLrUq6Q. (Última consulta: 20.03.2017).

48 Afirmer que es un Estado, no da ni quita, legitimidad a las acciones y políticas que dentro de él suceden. En tanto que es capaz de coordinar determinados servicios básicos a la población y ejerce el poder sobre el territorio que controla, además de tener una fiscalidad, le convierten en Estado, políticamente hablando. Un Estado en guerra que hace servir el terrorismo contra sus enemigos y contra su propia población, pero un Estado al fin y al cabo.

49 PONS SOLER, Marta. «La analogía entre la radicalización islámica y una campaña de marketing exitosa». Documento de opinión, Instituto Español de Estudios estratégicos, 3 de junio de 2016, en https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=oahUKEwjO8POgmejSAhWC7RQKHamtA9MQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ieee.es%2Fgalerias%2Ffichero%2Fdocs_opinion%2F2016%2FDIEEO56-2016_Radicalizacion_Marketing_MPons.pdf&usg=AFQjCNG_sW9RNmmP7qF6geBMILNggnyVQ&sig2=2SJwnn6VhV-dq3KAPetdlQ&bvm=bv.150120842,d.d24. (Última consulta: 20.03.2017).

50 CALLIMACHI, Rukmini. «ISIS and the Lonely Young American». *The New York Times*, 27 de junio de 2015, en <https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=oahUKEwjzmOfCmejSAhWDVxQKHRncBiMQFggcMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.nytimes.com%2F2015%2F06%2F28%2Fworld%2Famericas%2Fisis-online-recruitin-american.html&usg=AFQjCNEjMmPS4wt5PdSpl-RQgJnxSTHWgw&sig2=wyNoyKPvatVAO-SFpoBuKg>. (Última consulta: 20.03.2017).

En más de un reportaje y documental hemos podido observar cómo el Estado Islámico en Occidente se desarrolla desde una perspectiva poco religiosa. Dado lo complicado que resulta obtener datos de la organización por otros medios, a menudo son de gran ayuda para conocer las relaciones intragrupales, las aspiraciones y motivaciones de sus miembros, etc. Y es ahí donde se descubre que sus enseñanzas fundamentalistas tienen una base teológica frágil y moderadamente alejada de las corrientes seguidas por otros grupos y tradiciones yihadistas. De ahí que varios teóricos del yihad consideren al Estado Islámico como una lacra que pelea contra los musulmanes⁵¹. Por su parte, el mismo Estado Islámico ha renegado de la división y falta de apoyo de algunos escolares salafistas, especialmente de Abu Mohammad al-Maqdisi en su causa⁵².

En tanto que actualmente es el Estado Islámico el ente yihadista global con mayor capacidad de captación y que supone una mayor amenaza, —en prácticamente todos los planos—, habría que conocer qué relación ideológica tiene y cuál puede ser su vinculación con determinadas formas de ejecución de violencia. En ese sentido, algunos estudios han apuntado diferentes correlaciones entre actitudes políticas y el uso de la violencia, especialmente en lo relacionado con el autoritarismo⁵³, pero también con modelos e ideologías concretas, tales como el desarrollacionismo moderno:

51 VV.AA.: «Fatwa of Some Jihad Scholars Regarding the Group IS and its Attack on the Mujahideen». *Al-Minara*, 3 de junio de 2015, en <https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=oahUKEwi7ldrLmejSAhXDWBQKHUyQDOsQFggcMAA&url=https%3A%2F%2Falminara.wordpress.com%2F2015%2Fo6%2Fo3%2Ffatwa-of-some-jihad-scholars-regarding-the-group-is-and-its-attack-on-the-mujahideen%2F&usg=AFQjCNF4fRXIHmSD-gANc7whpYYUm-vQIA&sig2=CCyLGL66RfBuduo-YiB3A>. (Última consulta: 20.03.2017).

AL-FILISTINI, Abu Qatada. «A Message to the People of Jihad and those who Love Jihad», 28 de abril de 2014. En <https://azelin.files.wordpress.com/2014/04/abc5ab-qatc481dah-al-filiserb9adc4abnc4ab-22message-to-the-people-of-jihc481d-and-its-admirers22-en.pdf>. (Última consulta: 20.03.2017).

AL-MAQDISI, Abu Muhammad. «A Call to the Ummah and the Mujahideen». Mayo de 2014, en <https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=oahUKEwi6ocDcmejSAhVFVRQKHfCOD2oQFggMAI&url=https%3A%2F%2Fwww.gatestoneinstitute.org%2Fdocuments%2Fbaghdadi-caliph.pdf&usg=AFQjCNHs73-QbwTbaCZiEG3cSGMgGM7ivw&sig2=YH8WadXjjdyce6AdHzeQA>. (Última consulta: 20.03.2017).

JOSCELYN, Thomas. «Officials from Al Nusra Front, Ahrar al Sham vow to continue fight against Islamic State». *Long War Journal*, 20 de julio de 2015, en https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=oahUKEwiy4eLnmejSAhUSGhQKHYGNBccQFggfMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.longwarjournal.org%2Farchives%2F2015%2Fo7%2Fofficials-from-al-nusra-front-ahrar-al-sham-vow-to-continue-fight-against-islamic-state.php&usg=AFQjCNEyEPsjtBeNSzEQGv5sqPKW9_tEA&sig2=bg_7aC2ZRoTixm-9opWDdQ. (Última consulta: 20.03.2017).

52 DABIQ. «Foreword». *Dabiq. Al-Qa'idah of Waziristan. A testimony from within, Rabi' Al-Awwal de 1436 (Islámico)*, en <https://clarionproject.org/docs/isis-islamic-state-magazine-issue-6-al-qaeda-of-waziristan.pdf>. (Última consulta: 20.03.2017).

53 BENJAMIN, Arlin James. «The relationship between right-wing authoritarianism and attitudes toward violence: Further validation of the Attitudes Toward Violence Scale». *Social Behavior and*

«(...) El desarrollo tiende a afilar las tensiones religiosas, interregionales y étnicas mediante el enfrentamiento de las comunidades. Esto no significa que tales tensiones no existieran en el pasado o que los planificadores las provocaran. Significa dar absoluta prioridad a los intereses sobre las pasiones, a la racionalidad instrumental sobre las visiones y las cosmovisiones, el desarrollo convierte las ricas y multidimensionales relaciones entre comunidades en relaciones competitivas unidimensionales y basadas en intereses (...) Lo que era un complejo encuentro entre culturas se convierte, entonces, en una cruenta batalla por lo “concreto”, ganancias relacionadas con el desarrollo»⁵⁴.

Teniendo esto en cuenta y considerando que el conflicto original nace de un choque entre ideologías que, parcialmente, parece haberse convertido en una confrontación de violencias, cabe plantearse qué elementos ideológicos podrían convertir el yihadismo en una forma de violencia por parte de los diversos actores implicados.

Construcción del villano y el héroe

«Si nuestros enemigos, y los otros “villanos” en nuestras siques narrativas, ayudan a darnos un sentido de lo que no somos, de aquello a lo que nos oponemos, entonces, nuestros héroes nos ayudan a decirnos qué somos y aquello que apoyamos» (...) «Inicialmente, [Alan] Moore sugiere que, dada la mentalidad del blanco y negro, todo o nada de la clase de persona que se convertiría en un superhéroe (una persona que quiere creer en “valores absolutos” pero encuentra solo “oscuridad y ambigüedad”), en el nihilismo es una posición de retirada natural»⁵⁵.

En un primer momento encontramos el fenómeno de la villanización, que sirve como elemento configurador y facilitador. Decía Marilyn Manson que «en cualquier historia el villano es el catalizador. El héroe no es una persona que retuerza las reglas o muestre las grietas de su armadura. Es una intencionalidad unidimensional, mientras que el villano es el que se posee a sí mismo y se mantiene con ello». El héroe se compone, en parte, como respuesta lógica a la existencia del enemigo y le debe su existencia pues, sin él, nunca será un héroe. En otras palabras: sin villano (enemigo) y sin causa heroica (legitimación) no puede existir un héroe. Si acaso a veces las preguntas son más importantes que las respuestas, en tanto que las segundas son conclusiones lógicas de las primeras, conocer el enemigo puede suponer la posibilidad de descifrar la base de la construcción del yo.

Personality, 2006, p. 923-926; FISH, M. Steven. «Islam and authoritarianism». *World Politics*, 2002, p. 4-37.

⁵⁴ NANDY, Ashis. *Op. cit.*

⁵⁵ THOMSON, Iain D. «Deconstructing the Heroe». En *Heidegger, Art, and Postmodernity*, p. 141-168, de THOMSON, Iain D.; Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press, 2012.

Algunas de las principales características del «enemigo» son su falta de fe o de celo religioso⁵⁶, las ideas nacionalistas⁵⁷, la tendencia a la ocultación, la falsedad y la tergiversación⁵⁸, aversión al Islam (principalmente por parte de *los cruzados*)⁵⁹, racismo⁶⁰ y la falta de ética/moral⁶¹.

A su vez, el enemigo se subdivide principalmente en dos: uno interno, el *tirano apóstata*, en tierras del Islam (Dar al-Islam); y otro externo, el *cruzado/infiel*, en tierras de la guerra (Dar al-Harb). Si bien en un principio el principal enemigo del Estado Islámico había sido el interno, contradiciendo el legado de Al-Qaeda y su enemigo externo, con el paso del tiempo se ha podido apreciar una desviación de la atención hacia el enemigo externo⁶².

56 «Esa actitud es también del dhann (pensamiento débil) de los jāhiliyyah [ignorantes]». Véase *DABIQ*. (Dhul-Hijjah de 1435 (Islámico)). «Foreword». *Dabiq. The Failed Crusade (4)*. <https://clarionproject.org/docs/islamic-state-isis-magazine-Issue-4-the-failed-crusade.pdf>. (Última consulta: 20.03.2017).

57 «Los talibanes han estrenado otro anuncio escrito fabricado con un tono y dialecto nacionalista en el nombre del fallecido Umar, felicitando a la Ummah durante la festividad del Eid al-Fitr y apoyando la reconciliación nacional afgana con el régimen apóstata». Véase *DABIQ*. (Dhul-Qāḍah de 1436 (Islámico)). «Foreword». *Dabiq. From the Battle of Al-Ahzab to the War of Coalitions (11)*. <https://clarionproject.org/docs/Issue%2011%20-%20From%20the%20battle%20of%20Al-Ahzab%20to%20the%20war%20of%20coalitions.pdf>. (Última consulta: 20.03.2017).

58 «Empezaron a buscar cualquier cosa negativa que pudieran usar contra él y, subsiguientemente empezaron a reportar alegaciones hechas contra él en un intento de manchar su reputación y, por extensión, la noble causa por la que estaba luchando: la causa de Allah (ta'ālā)». Véase *DABIQ*. (Rabi' Al-Awwal de 1436 (Islámico)). «Foreword». *Dabiq. Al-Qā'idah of Waziristan. A testimony from within (6)*. <https://clarionproject.org/docs/isis-isil-islamic-state-magazine-issue-6-al-Qaeda-of-waziristan.pdf>. (Última consulta: 20.03.2017).

59 Significante vacío utilizado para definir principalmente a los Estados Unidos, a otras naciones cristianas, o percibidas como tales, y a organizaciones internacionales que defiendan al *bloque cristiano* tales como la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN).

60 «Desde hace años se ha visto un gran número de incidentes de perfil racista que dominan los titulares en América, trayendo el asunto del racismo a la agenda pública en todo el país, y como cualquier otro asunto mayor que toma posición en los medios de los cruzados, el racismo no es ignorado por la minoría musulmana que vive en las tierras del infiel». Véase *DABIQ*. «Wala' and Bara' versus American Racism». *Dabiq. From the Battle of Al-Ahzab to the War of Coalitions*, (Dhul-Qāḍah 1436 (Islámico)), p. 18-21. En <https://clarionproject.org/docs/Issue%2011%20-%20From%20the%20battle%20of%20Al-Ahzab%20to%20the%20war%20of%20coalitions.pdf>. (Última consulta: 20.03.2017).

61 «Con el advenimiento de la “revolución sexual” hace cinco décadas, Occidente ha entrado en una espiral perversa de desviación sexual e inmoralidad». Véase *DABIQ*. «The Evil of Division and Taqlid». *Dabiq. From the Battle of Al-Ahzab to the War of Coalitions*, (Dhul-Qāḍah de 1436 (Islámico)), p. 10-15.

62 SAVERIO ANGIÒ, Francesco. «Cambio estratégico de Daesh: “Queremos París”, desde la lucha contra el enemigo cercano a la lucha contra el enemigo lejano». Documento de opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 7 de enero de 2016, en https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=oahUKEWjlx7i2m-jSAhXCwBQKHTivBpEQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ieee.es%2FGalerias%2Ffichero%2Fdocs_opinion%2F2016%2FDIEEEEOo4-2016_CambioEstrategico_Daesh_Saverio_Angio.pdf&usq=AF

Es al enemigo externo al que se le golpea especialmente desde la ultraviolencia y desde la construcción maniquea, totalitaria y fatalista. El enemigo externo no puede ser vencido por el Estado Islámico, tan solo se puede golpear mediante los efectos a largo plazo de la propaganda, esto es, estimulando ataques y promoviendo radicalismo dentro de sus fronteras. El efecto, doble: aumenta la moral de aquellos que viven bajo el Estado Islámico, que ven en esos actos una venganza, represalia, o contestación a los bombardeos occidentales y mejora el atractivo internacional de la organización y fomenta nuevos ataques. Al enemigo interno se le combate dentro del territorio y ahí las maniobras comunicativas y las narrativas tienen unas características diferentes. Hay que diferenciar a los enemigos y atribuirles diversos roles porque solo así se entiende la estratagema comunicativa del Estado Islámico. Sus actos de barbarie dentro de Siria e Iraq tienen consecuencias propagandísticas dentro y fuera de esos territorios.

El uso de la violencia extrema mediante decapitaciones y ataques terroristas busca dar respaldo a un mensaje de ganador, demuestra una fuerza creciente. Su brutalidad demuestra fuerza orgánica y la posibilidad de devolver el golpe y castigar a los enemigos al mismo tiempo que se impone la voluntad sobre la población local. Además, con esa propaganda disimula sus pérdidas y esconde sus debilidades: el día que perdieron la ciudad Siria de Kobane lanzaron un vídeo en que se podía ver la inmólación del piloto jordano Muath al-Kasabeh, pese a que el vídeo había sido grabado con anterioridad y retenido⁶³.

Sus enemigos –los infieles, apóstatas, herejes, cruzados, etc.– son deshumanizados mediante la ideología, pero mostrados como trofeos cuando son abatidos. Es decir, de las víctimas del Estado Islámico se dice que son, por ejemplo, homosexuales, apóstatas o idólatras, prescindiendo de cualquier otro signo identificador que les dote de identidad y humanidad, y, a continuación, se ejecutan, mostrando con todo detalle el resultado: un cadáver defenestrado, un cuerpo decapitado o deformado por una explosión, etc.

Puede verse esta visión maniquea ya no solo en el propio argumentario del Estado Islámico y su líder⁶⁴ o de Al-Qaeda, sino también en los mensajes trasladados por los yihadistas y proyihadistas, que al final utilizan una división entre el bien: la comunidad de creyentes, la *Ummah*; y el mal: la comunidad de infieles, los *kuffar*. Véase el uso hecho por la yihadista Zahra Halane de estos términos con el fin de deshumanizar al «enemigo»⁶⁵.

.....

QjCNHbx7U3OpqPjuCOrc8QtJhdmASToA&sig2=N-DA-HGDBzYjo694FhkZkA. (Última consulta: 20.03.2017).

63 GARTENSTEIN-ROSS, Daveed; BARR, Nathaniel; y MORENG, Bridget. *The Islamic State's Global Propaganda Strategy*. La Haya (Países Bajos): International Centre for Counter Terrorism, 2016.

64 GEORGES, Amaryllis. *ISIS Rethoric for the Creation of the Ummah*. Abu Dhabi (Emiratos Árabes Unidos): Trends Research & Advisory, 2015.

65 SALTMAN, Erin Marie; y SMITH, Melanie. *Till Martyrdom Do Us Part*. Londres (Reino Unido): Institute for Strategic Dialogue, 2016.

Existe también una hipermilitarización del mensaje: prácticamente la mitad de las fotografías aparecidas en las revistas del Estado Islámico o las escenas de sus vídeos contienen parafernalia militar, armamento o escenas bélicas. El héroe es, por lo general, un hombre que, tras una vida dura, por ejemplo tras un periodo en prisión o criado en un país *infidel*, y múltiples hazañas bélicas es asesinado por un *dron*, lo que le causa la *muerte instantánea* y le convierte en mártir por la causa de Dios. Hay por tanto una exaltación mediática ya no del guerrero, sino del *berserker*, del buscador de muerte que aspira, por encima de todo, al Valhalla⁶⁶.

El arquetipo de yihadista no busca la construcción del Califato, busca encontrar su destino final, el martirio, ser testigo. Este *shahid*⁶⁷ posmoderno bebe de elementos míticos y de construcciones narrativas primitivas que transforman al soldado en un ser que no debe buscar la victoria en la batalla, sino la muerte en la misma. Al igual que el suicida en la película *Mad Max* proclamaba «sed testigos» mientras el resto observaban y, una vez acometido el acto suicida, evocaban a su Dios⁶⁸, el *shahid* invoca la declaración de fe (*shahada*) y los observadores exclaman que «Dios es el más grande» una vez perpetrado el martirio. De esa manera el acto de suicidio, culturalmente repudiado y religiosamente prohibido entre las religiones abrahámicas, se transforma en un hecho glorioso.

«Algunos musulmanes pueden argumentar que la muerte en un ataque suicida está predestinada (*maktub*) y criticarlo se vuelve en un desafío ilegítimo a la divina providencia»⁶⁹.

«Los salafistas yihadistas creen que las operaciones suicidas contra los “infeles” y los “apóstatas”, por ejemplo, no musulmanes herejes y nominalmente musulmanes “traidores”, representan la última forma de devoción a Dios y la mejor manera de llevar a cabo la yihad. Presentan la yihad y el autosacrificio como la antítesis de todo lo que apoya Occidente, de ahí el mantra: “Occidente ama la vida mientras que los verdaderos musulmanes aman la muerte”»⁷⁰.

66 HALVERSON, Jeffry R.; GOODALL, H.L.; y CORMAN, Steven R.. *Master Narratives of Islamist Extremism*. Hampshire (Reino Unido): Palgrave Macmillan, 2011.

67 Término árabe traducible por «testigo» o por «aquel que muere por la causa de Dios deliberadamente».

68 Véase el fragmento en <https://www.youtube.com/watch?v=LCMBPjCnOg8>. (Última consulta: 20.03.2017).

69 SCHIRRMACHER, Christine. «Suicide, Martyrdom and Jihad in the Koran, Islamic theology and society», p. 10-14. *Institute of Islamic Studies*, 2004.

70 MOGHADAM, Assaf. «Motives for Martyrdom». *International Security*, Vol. 33, Núm. 3 (2008), p. 46-78.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El yihadismo es un fenómeno demasiado complejo como para considerarse meramente una forma de terrorismo. El Estado Islámico ha demostrado que *el yihad* puede impregnar la esencia de un Estado, de un lobo solitario y de una organización terrorista. Se trata de un término que apela a realidades muy diferentes y que, sin embargo, generan interdependencias y sinergias.

¿Acaso el asesino de Orlando, Omar Mateen, habría cometido aquel atentado si el Estado Islámico no hubiera existido? Y ¿podría existir el Estado Islámico sin los miles de europeos que han viajado a luchar por él atraídos por sus victorias y su relato heroico? ¿Existiría ash-Shabab si Somalia fuera un Estado y no una región fracasada? ¿Habría en Europa jóvenes dispuestos a ir a Siria si sintieran que su vida está llena de significado?

El yihadismo no es ajeno al resto de procesos sociales actuales que afectan a sociedades muy diferentes pero crecientemente interconectadas. Es por ello que cambia su naturaleza, su discurso y sus objetivos. Si antaño Palestina era un elemento casi omnipresente en la retórica yihadista, ahora el relato se ha fragmentado y adaptado a las nuevas audiencias globales, más abstractas y menos preocupadas por los sucesos y las causas concretas.

En el escenario posmoderno, en que la realidad y el poder se han vuelto quizá más elusivos que nunca, se consolida una forma de violencia que, si bien no es nueva, crece en importancia por sus efectos y por su creciente presencia. La violencia nihilista, esto es, la violencia como fin último, no es producto directo del yihadismo, sino el resultado de un proceso social y psicológico *principalmente occidental* –incluso de *raíz occidental*–. No se trata de un uso instrumental de la religión con fines políticos, sino un uso de la religión con fines violentos que, en este caso, el Estado Islámico es capaz de canalizar en aras de un proyecto político. Es decir, son las entidades extremistas quienes están canalizando y ofreciendo una salida, interesada, a esta población alienada y no los Estados-nación.

Combatir esta violencia hueca implica pensar en las narrativas y también en las circunstancias en las que es posible desarrollarlas. La constante apelación a la *necesidad de una contraideología* o a *vencer también en el terreno de las ideas*, puede llevar a obviar que las ideologías no solo se combaten con contraideologías, sino también ofreciendo ideologías capaces de realizar la sustitución. Y para que tales ideologías cuajen será necesario crear un sustrato social compartido por una mayoría de la población capaz de evitar la caída en el nihilismo. Ofrecer sentido y existencia supone, no obstante, un duro desafío de cara a la adopción de políticas públicas.

Las consecuencias del proceso nihilista repercuten en la seguridad y la defensa pero tienen unas raíces mucho más profundas que afectan a cuestiones de toda índole y que, en última instancia, tienen mucho que ver con el grado de cohesión social y de capacidad de reconocer el valor de los individuos que componen el grupo social. Para ello, será necesaria una integración no solo de sensibilidades diferentes, sino también de proyectos ideológicos encontrados, de identidades reactivas, etc. En definitiva se trata de reconocer la diversidad en un mundo crecientemente homogéneo y estandarizado que está viendo los mayores desplazamientos de seres humanos y en que, sin embargo, el diálogo ha sido suprimido como forma de encuentro, sustituido por la confrontación.

Muchas de las políticas de integración necesarias no deben acometerse de forma vertical porque de esta manera es más probable que se llegue al desencuentro. El reconocimiento se consigue con tiempo y convivencia, no con imposición y coexistencia. Los poderes públicos deberán ser los encargados de crear un marco de convivencia a través de políticas públicas, pero también deberán ser las instituciones del Estado las encargadas de integrar, en la medida de lo posible, vía convivencia vecinal, espacios de diálogo, de intercambio de discusión, etc.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como las Fuerzas Armadas deben tomar también iniciativas capaces de contribuir a esta convivencia. Esto debería traducirse no solo en una formación adecuada de su personal, sino también en afrontar el peso y capacidades de la institución de cara a la realidad social a la que contribuye y por la que trabaja. En tanto que guardianes y garantes de la violencia legal, su responsabilidad en el uso de la misma es fundamental.

Lo mismo es cierto para aquellos cuya labor es informar la realidad (periodistas y otros actores de la construcción mediático-social). Su responsabilidad a la hora de definir y hacer reconocible la violencia, sus fuentes y sus motivos es fundamental de cara a la comprensión efectiva de los conflictos, primer paso necesario para llegar a una posible resolución de los mismos.

Con todo, hay que delimitar el alcance de este proceso y situarlo dentro de un contexto más amplio. No todos los que se unen al Estado Islámico lo hacen para ejercer la ultraviolencia. En muchos casos se debe a cuestiones de pertenencia e identidad y falta de cohesión social, y hasta ahora solo un contingente limitado, pero muy visibilizado, da salida a su nihilismo mediante estas prácticas. Con todo, el hecho de que sea precisamente el Estado Islámico el que está consiguiendo un mayor número de seguidores, en Occidente y en el resto del mundo⁷¹, hace que los riesgos asociados a su política de gestión del odio sean especialmente elevados.

71 SETAS VÍLCHEZ, Carlos. «El Estado Islámico es más “sexy” que Al Qaeda». *Esglobal*, 19 de septiembre de 2014, https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=oahUKEwiH2YPqm-jSAhXGOxQKHSoEA3gQFggcMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.esglobal.org%2Fel-estado-islamico-es-mas-sexy-que-al-qaeda%2F&usg=AFQjCNGBxTC7IwCBvHsQlxgCOUVa_DXGDA&sig2=6o5sMeqsed2xrl8cGb_nTA. (Última consulta: 20.03.2017). *RT*. «Crece alarmantemente la captación de yihadistas españoles por parte del Estado Islámico». *RT*, 29 de marzo de 2016, <https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=oahUKEwidpJ6AnOjSAhWKvBQKHazSChoQFfggaMAA&url=https%3A%2F%2Factualidad.rt.com%2Factualidad%2F203321-yihadistas-espana-siria-estado-islamico&usg=AFQjCNGIuec5cRTsw03tkZ4-6UfB8tYrA&sig2=E3fuiTeAQYl8zP26vkchvg&bvm=bv.150120842,d.d24>. (Última consulta: 20.03.2017).

GUTIÉRREZ, Óscar. «El Califato no pierde atractivo». *EL PAÍS*, 10 de agosto de 2015, https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=oahUKEwi647OJnOjSAhXB1xQKHtNiDBoQFggfMAA&url=http%3A%2F%2Finternacional.elpais.com%2Finternacional%2F2015%2F08%2F09%2Factualidad%2F1439132728_703778.html&usg=AFQjCNEIoCoWOoqmc6lMtwF9cQYd9hGoCA&sig2=W28cmDvp68dSpbDbiXYMkQ. (Última consulta: 20.03.2017).

BIBLIOGRAFÍA

- ALBATTAR. *Orlando Attack*. s/l, 14 de junio de 2016.
- ALEXANDER, Harriet. «Omar Mateen searched for Facebook posts about Orlando shooting while he was carrying it out». *The Telegraph*, 16 de junio de 2016.
- AL-FILISTINI, Abu Qatada. «A Message to the People of Jihad and those who Love Jihad», 28 de abril de 2014.
- AL-MAQDISI, Abu Muhammad. «A call to the Ummah and the Mujahideen». Mayo de 2014.
- APARICIO-ORDÁS GONZÁLEZ-GARCÍA, Luís A. «El origen de la violencia en las sociedades humanas: violencia simbólica, violencia fundadora y violencia política». Documento de opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 24 de agosto de 2015.
- APARICIO-ORDÁS GONZÁLEZ-GARCÍA, Luis A. «La violencia en las sociedades humanas. Una nueva connotación sobre la violencia: el tiranicidio. Desarrollo teórico y justificación». Documento de opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 28 de agosto de 2014.
- AYUSO, Silvia. «EE.UU. entra en Siria y mata a un alto mando del Estado Islámico». *EL PAÍS*, 17 de mayo de 2015.
- AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. «La violencia y el ser humano». Documento de análisis, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 3 de junio de 2015.
- AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. «Reflexiones sobre el empleo de la violencia». Documento de análisis, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 10 de septiembre de 2013.
- AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. «Reflexiones y debates sobre violencia organizada y economía». Documento de análisis, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 9 de septiembre de 2014.
- BENJAMIN, Arlin James. «The relationship between right-wing authoritarianism and attitudes toward violence: Further validation of the Attitudes Toward Violence Scale». *Social Behavior and Personality*, 2006, p. 923-926.
- CALLIMACHI, Rukmini. «To Mantain Supply of Sex Slaves, ISIS Pushes Birth Control». *New York Times*, 12 de marzo de 2016.
- CALLIMACHI, Rukmini. «ISIS and the Lonely Young American». *The New York Times*, 27 de junio de 2015.
- CALLIMACHI, Rukmini. «ISIS Enshrines a Theology of Rape». *New York Times*, 13 de agosto de 2015.

- COHAN, John Alan. «Necessity, Political Violence and Terrorism». *Stetson Law Review*, 2006, p. 903-981.
- DABIQ. «Foreword». *Dabiq. Al-Qa'idah of Waziristan. A testimony from within, Rabi' Al-Awwal de 1436 (Islámico)*.
- DABIQ. «Islamic State Reports». *Dabiq. From Hypocrisy to Apostasy. Rabi' Al-Akhir de 1436*, p. 26-45.
- DABIQ. «The Burning of the Murtadd Pilot». *Dabiq. From Hypocrisy to Apostasy. The extinction of the Grayzone. Rabi' Al-Akhir de 1436*, p. 5-8.
- DABIQ. «Foreword.» *Dabiq. From the Battle of Al-Ahzab to the War of Coalitions, (Dhul-Qa'dah de 1436 (Islámico))*.
- DABIQ. «The Evil of Division and Taqlid». *Dabiq. From the Battle of Al-Ahzab to the War of Coalitions, (Dhul-Qa'dah de 1436 (Islámico))*, p. 10-15.
- DABIQ. «Wala' and Bara' versus American Racism». *Dabiq. From the Battle of Al-Ahzab to the War of Coalitions, (Dhul-Qa'dah de 1436 (Islámico))*, p. 18-21.
- DABIQ. «Foreword.» *Dabiq. The Failed Crusade, (Dhul-Hijjah de 1435 (Islámico))*.
- DELGADO RUIZ, Manuel. «Discurso y violencia: La “fantasmización” mediática de la fuerza». *Trípodos*, 1998, p. 55-68.
- DRAKE, C.J.M. «The Role of Ideology in Terrorist's Target Selection». *Terrorism and Political Violence, Vol. 10, Núm. 2*, 1998, p. 53-85.
- DREYFUS, Hubert L. «Heidegger on the Connection between Nihilism, Art, Technology and Politics». En *The Cambridge Companion to Heidegger*, de GUIGNON Charles B.; p. 345-372. Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press, 2006.
- EFE. «Dron de Estados Unidos mata a 150 terroristas en Somalia». *El Comercio*, 7 de marzo de 2016.
- EL MUNDO. «Omar Mateen, el asesino de Orlando, buscó en Facebook el atentado mientras disparaba». *EL MUNDO*, 17 de junio de 2016.
- ENGEL, Pamela. «Here's the ISIS message the female San Bernardino shooter posted on Facebook during the attack». *Business Insider*, 17 de diciembre de 2015.
- EUROPA PRESS. «Omar Mateen escribió a su mujer e hizo búsquedas en Facebook para saber si se hablaba de su ataque». *ABC*, 17 de junio de 2016.
- FERNÁNDEZ, Alberto M. *Here to stay and growing: Combating ISIS propaganda network*. Washington D.C. (Estados Unidos): The Brookings Project on US Relations with the Islamic World, 2015.
- FISH, M. Steven. «Islam and authoritarianism». *World Politics*, 2002, p. 4-37.

- GALTUNG, Johan. «Cultural Violence». *Journal of Peace Research*, Vol. 27, Núm. 3, 1990, p. 291-305.
- GALTUNG, Johan. «Investigación para la paz y conflictos: presente y futuro». *Tò-davía en busca de la paz*. Zaragoza: Fundación Seminario de Investigación para la Paz, 2004, p. 525-542.
- GALTUNG, Johan. «Violence, Peace, and Peace Research». *Journal of Peace Research*, 1969, p. 167-191.
- GARTENSTEIN-ROSS, Daveed; BARR, Nathaniel; y MORENG, Bridget. *The Islamic State's Global Propaganda Strategy*. La Haya (Países Bajos): International Centre for Counter Terrorism, 2016.
- GAVIÑA, S. «De Bin Laden a Jihadi John, los líderes terroristas abatidos por EE.UU.». *ABC*, 23 de mayo de 2016.
- GEORGES, Amaryllis. *ISIS Rethoric for the Creation of the Ummah*. Abu Dhabi (Emiratos Árabes Unidos): Trends Research & Advisory, 2015.
- GLASSFORD, John. *Nihilism and Modernity. Political Response in a Godless Age*. Milton Keynes (Reino Unido): Universidad Abierta del Reino Unido, 1998.
- GREENFIELD, Daniel. «Islamic State: If 10 Muslims Rape a Non-Muslim Woman, She Becomes Muslim». *Frontpage Mag*, 9 de octubre de 2015.
- GROB, Stefanie. «Supermodelos». En *Art Teatral. Cuadernos de minipiezas ilustradas*, de QUILES, Eduardo (director); y JIRKU BRIGITTE, E. (coordinadora); p. 17-23. Rafaelbunyol, 2007.
- GUNARATNA, Rohan; KRUGLANSKI, Arie W.; y GELFAND, Michele. «Terrorism as Means to an End: How Political Violence Bestows Significance». En *Meaning, Mortality and Choice: The Social Psychology of Existential Concerns*, de SHAVER, Phillip R.; y MIKULINCER, Mario. p. 203-213. Washington, D.C. (Estados Unidos): American Psychological Association, 2012.
- GUTIÉRREZ, Óscar. «El Califato no pierde atractivo». *EL PAÍS*, 10 de agosto de 2015.
- HALVERSON, Jeffry R.; GOODALL, H.L.; y CORMAN, Steven R.: *Master Narratives of Islamist Extremism*. Hampshire (Reino Unido): Palgrave Macmillan, 2011.
- HEIDEGGER, Martin. *Nietzsche*. Traducido por Juan Luis Vermal. Barcelona: Ediciones Destino S.A., 2000.
- HODOROWSKI, Danny; y OLIVER, Donna. *The Faces Behind the Flags: Football-Hooliganism's connections to Civil-Society in Moscow*. Des Moines, Iowa (Estados Unidos): Drake University, 2012.
- JOSCELYN, Thomas. «Officials from Al Nusrah Front, Ahrar al Sham vow to continue fight against Islamic State». *Long War Journal*, 20 de julio de 2015.

- KRUGLANSKI, Arie W.; GELFAND, Michele J.; BÉLANGER, Jocelyn J.; SHEVELAND, Anna; HETIARACHCHI, Malakanthi; y GUNARATNA, Rohan. «The Psychology of Radicalization and Deradicalization: How Significance Quest Impacts Violent Extremism». *Political Psychology*, 2014, pp. 69-93.
- KRUGLANSKI, Arie W.; CHEN, Xiaoyan; DECESNE, Mark; FISHMAN, Shira; y OREHEK, Edward. «Fully Committed: Suicide Bombers' Motivation and the Quest for Personal Significance». *Political Psychology*, 2009, pp. 331-357.
- KRUGLANSKI, Arie W.; y OREHEK, E.: «The Role of the Quest for Personal Significance in Motivating Terrorism». En *The Psychology of Social Conflict and Aggression*, de FORGAS, J.; KRUGLANSKI, A.; y WILLIAMS, K. (Eds.), pp. 153-166. Nueva York (Estados Unidos): Psychology Press, 2011.
- MOGHADAM, Assaf. «Motives for Martyrdom». *International Security*, Vol. 33, Núm. 3, (2008), p. 46-78.
- NAJI, Abu Bakr. *The Management of Savagery*. Traducido por MCCANTS, William. Cambridge, Massachusetts (Estados Unidos): John M. Olin Institute for Strategic Studies (Harvard University), 2006.
- NANDY, Ashis. *Development and Violence*. Trier (Alemania), Zentrum für Europäische Studien, 1995.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Changing cultural and social norms that support violence*. Malta: Organización Mundial de la Salud, 2009.
- PONS SOLER, Marta. «La analogía entre la radicalización islámica y una campaña de marketing exitosa». Instituto Español de Estudios estratégicos, 3 de junio de 2016.
- PUGMIRE, Jerome. «Vicious Russian hooligans at Euro train and prepare to fight». *The Washington Post*, 13 de junio de 2016.
- QUINTON, Matt. «Russian hooligans are neo-Nazis hooked on violence and crystal meth out to wage war on England fans at Euro 2016 in France». *The Sun*, 13 de junio de 2016.
- RAINSFORD, Sarah. «Is Russia exporting a new breed of football hooligan?». *BBC*, 15 de junio de 2016.
- RODRIGO Alsina, Miquel. «La Narrativització de la violència». *Quàderns del CAC*, 2003 p. 15-21.
- ROY, Olivier. «What is the driving force behind jihadist terrorism?». *Inside Story*, 23 de marzo de 2016.
- RT. «Crece alarmantemente la captación de yihadistas españoles por parte del Estado Islámico». *RT*, 29 de marzo de 2016.
- SALTMAN, Erin Marie; y SMITH, Melanie. *Till Martyrdom Do Us Part*. Londres (Reino Unido): Institute for Strategic Dialogue, 2016.

- SAVERIO ANGIÒ, Francesco. «Cambio estratégico de Daesh: “Queremos París”, desde la lucha contra el enemigo cercano a la lucha contra el enemigo lejano». Documento de opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 7 de enero de 2016.
- SCHIRRMACHER, Christine. «Suicide, Martyrdom and Jihad in the Koran, Islamic theology and society». *Institute of Islamic Studies*, 2004, p. 10-14.
- SETAS VÍLCHEZ, Carlos. «El Estado Islámico es más “sexy” que Al Qaeda». *Esglobal*, 19 de septiembre de 2014.
- THAROOR, Ishaan. «The Islamic State’s shocking war on gays». *The Washington Post*, 13 de junio de 2016.
- THOMSON, Iain D. «Deconstructing the Heroe». En *Heidegger, Art, and Postmodernity*, p. 141-168, de Thomson, Iain D.; Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press, 2012.
- TRILLO, Manuel. «El autor de la masacre de Orlando llamó a la policía en medio del tiroteo». *ABC*, junio de 13 de 2016.
- VV.AA.: «Fatwa of Some Jihad Scholars Regarding the Group IS and its Attack on the Mujahideen». *Al-Minara*, 3 de junio de 2015.
- WILLIAMS, Lauren. *Islamic State Propaganda and the Mainstream Media*. Sydney (Australia): Lowy Institute for International Policy, 2016.
- WINTER, Charlie. *The Virtual Caliphate: Understanding Islamic State’s Propaganda Strategy*. Londres (Reino Unido): Quilliam Foundation, 2015.
- WRIGHT, Austin L. *Terrorism, Ideology and Target Selection*. Princeton, Nueva Jersey (Estados Unidos): Princeton University (Department of Politics), 2013.
- ZARETSKY, Robert; y MIKICS, David. «Is ISIS an army of nihilists? Just the opposite». *Boston Globe*, 31 de agosto de 2014.
- ZELIN, Aaron Y.; y OLIDORT, Jacob. «The Islamic State’s Views on Homosexuality». *The Washington Institute*, 14 de junio de 2016.

Artículo recibido: 15 de octubre de 2016.

Artículo aceptado: 19 de abril de 2017.

María del Carmen Girón Tomás

Jefa de Área de Relaciones Internacionales en DGT. Escala Superior de Técnicos de Tráfico. Doctorando en el Programa de Doctorado de Seguridad de la UNED

Correo: mcgironn@gmail.com

ANÁLISIS DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL EN ESPAÑA COMO LEY DE SEGURIDAD INTEGRAL. PROPUESTA DE LA INCLUSIÓN DE LA SEGURIDAD EN LAS VÍAS TERRESTRES COMO ÁMBITO DE ESPECIAL INTERÉS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL Y DE LA SEGURIDAD DE LA MOVILIDAD VIAL COMO LÍNEA DE ACCIÓN EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

AN ANALYSIS OF THE NATIONAL SECURITY LAW IN SPAIN AS A COMPREHENSIVE SECURITY LAW. PROPOSAL TO INCLUDE SECURITY ON LAND ROUTES AS AN AREA OF SPECIAL INTEREST FOR NATIONAL SECURITY AND THE SAFETY OF ROAD MOBILITY AS A LINE OF ACTION IN THE NATIONAL SECURITY STRATEGY

Resumen

La Ley de Seguridad Nacional en España crea un Sistema de Seguridad Nacional y contribuye a la seguridad internacional. Sus componentes fundamentales son la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior. Para mejorar la necesaria anticipación, prevención, análisis, reacción, resistencia y recuperación respecto a riesgos y amenazas susceptibles de comprometer la seguridad nacional, se propone un nuevo eje transversal no contemplado específicamente, cual es el de la seguridad en las vías terrestres, y la seguridad de la movilidad vial, así como la necesaria asunción de un papel protagonista de España en el nuevo Comisariado de la Unión Europea en Seguridad.

Palabras Clave

Seguridad nacional e internacional, vías terrestres, movilidad, lucha antiterrorista, crimen organizado, violencia política, servicios de inteligencia e información, investigación criminal, cooperación policial internacional.

Abstract

A National Security Law officially entered into force in Spain, it establishes a System of National Security and contributes to international security. Its key components being National Defence, Public Security and External Action. With a view to enhancing the necessary anticipation, prevention and analysis of, reaction and resistance to, and recovery from risks and threats that might compromise national security, a new cross-cutting axis not specifically provided for is being proposed, that is the security on land routes and the road mobility, as well as the necessary assumption of a leading role of Spain in the newly-created EU Commissioner for the Security Union.

Keywords

National and international security, land roads and land transport security, mobility, counter terrorism, organised crime, political violence, information and intelligence services, criminal investigation, international police cooperation.

Como citar este artículo:

GIRÓN, María del Carmen. "Análisis de la Ley de Seguridad Nacional en España como ley de seguridad integral. Propuesta de la inclusión de la seguridad en las vías terrestres como ámbito de especial interés para la seguridad nacional y de la seguridad de la movilidad vial como línea de acción en la Estrategia de Seguridad Nacional". Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2017, núm.10.

ANÁLISIS DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL EN ESPAÑA COMO LEY DE SEGURIDAD INTEGRAL. PROPUESTA DE LA INCLUSIÓN DE LA SEGURIDAD EN LAS VÍAS TERRESTRES COMO ÁMBITO DE ESPECIAL INTERÉS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL Y DE LA SEGURIDAD DE LA MOVILIDAD VIAL COMO LÍNEA DE ACCIÓN EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

INTRODUCCIÓN

La seguridad de los países está ligada a la seguridad global, y la legislación y la Estrategia de Seguridad Nacional ha de abordarse en clave internacional, ello obliga a los países a analizar lo que ocurre en el resto del mundo, en una visión con vocación universal. Además, los países han de cumplir con los compromisos internacionales que asumen, y las Naciones Unidas, la OSCE³, la OTAN², o la Unión Europea⁴, promueven respuestas generales, coordinadas y coherentes en seguridad, en el plano internacional, y constituyen el marco de referencia de las Políticas y Estrategias de Seguridad Nacional de los países.

Este documento, a través del análisis teórico de la Ley de Seguridad Nacional en España, que sigue el modelo de seguridad integral, propone incluir de forma específica

1 NACIONES UNIDAS. *La Asamblea General aprobó la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo el 8 de septiembre de 2006, Resolución 60/288*. Citado en [http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/NACIONES+UNIDAS+8+SEPTIEMBRE+2006+ \(ESPAÑOL\).pdf/2053629e-27d1-4a0f-a8aa-a131f51093e3](http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/NACIONES+UNIDAS+8+SEPTIEMBRE+2006+ (ESPAÑOL).pdf/2053629e-27d1-4a0f-a8aa-a131f51093e3). Obtenido el 2 de septiembre de 2012, en <http://www.un.org/es/sc/ctc/action.html>. El 8 de septiembre de 2010: «Los países reafirmaron la Estrategia Nacional contra el Terrorismo y reiteraron su enérgica e inequívoca condena en todas sus formas y manifestaciones independientemente de quién lo cometa, de dónde y con qué propósito». *Plan of Action to prevent Violent Extremism A/70/674*, de 24 de diciembre de 2015. (Consultado: 22.02.2016). «El Consejo de Seguridad de la ONU llamó a la comunidad internacional a aumentar la cooperación y concertar los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo para prevenir atentados contra la infraestructura vital», en <https://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=36761>. Obtenido el 16 de febrero de 2017.

2 OTAN. «NATO 2020. Assured Security; Dynamic engagement», 17 May 2010. En http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2010_05/20100517_100517_expertsreport.pdf. Obtenido el 13 de abril de 2013.

3 OSCE. *Marco consolidado de la OSCE para la lucha contra el terrorismo. Decisión número 1063, de 7 de diciembre de 2012*. En <http://www.osce.org/es/pc/98545?download=true>. Obtenido el 4 de septiembre de 2014.

4 UNION EUROPEAN. «A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy», June 2016, en http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf. Consulta realizada el 2 de enero de 2017.

como se hace con la seguridad marítima, un nuevo escenario como ámbito de especial interés para la seguridad nacional, la seguridad en las vías terrestres y como línea de acción en la Estrategia de Seguridad Nacional, la seguridad de la movilidad vial, de forma adicional a la previsión legal de seguridad en los transportes e infraestructuras críticas terrestres.

La propuesta se aborda de acuerdo con el esquema de la Ley de Seguridad Nacional y de las líneas de acción estratégicas, que se contienen en la *Estrategia de Seguridad Nacional de 2013. Un proyecto compartido*⁵, así como en los informes anuales de seguridad nacional previos y en el *Informe anual de Seguridad Nacional 2016*⁶. Igualmente, se tiene en cuenta, la llamada de atención que incluye nuestro Gobierno⁷ para abordar los nuevos retos de la seguridad nacional.

En las directrices de elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional⁸, «el borrador de Estrategia de Seguridad Nacional deberá contener el análisis del entorno estratégico, concretar los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, definir las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y promover la optimización de los recursos existentes».

Desde el punto de vista metodológico⁹, en este trabajo se atiende el análisis de variables múltiples que interactúan entre ellas, y en particular:

- El entorno de seguridad;
- Fines y objetivos;
- Estrategia;
- Recursos limitados;

5 GOBIERNO DE ESPAÑA. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido, 2013*, NIPO: 002130347. (Consultado: 24.09.2014). En http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblepdf.pdf.

6 GOBIERNO DE ESPAÑA. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES. *Informe anual de Seguridad Nacional 2016*, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional en su reunión de 20 de enero de 2017 NIPO ed. Electrónica: 785-17-002X.

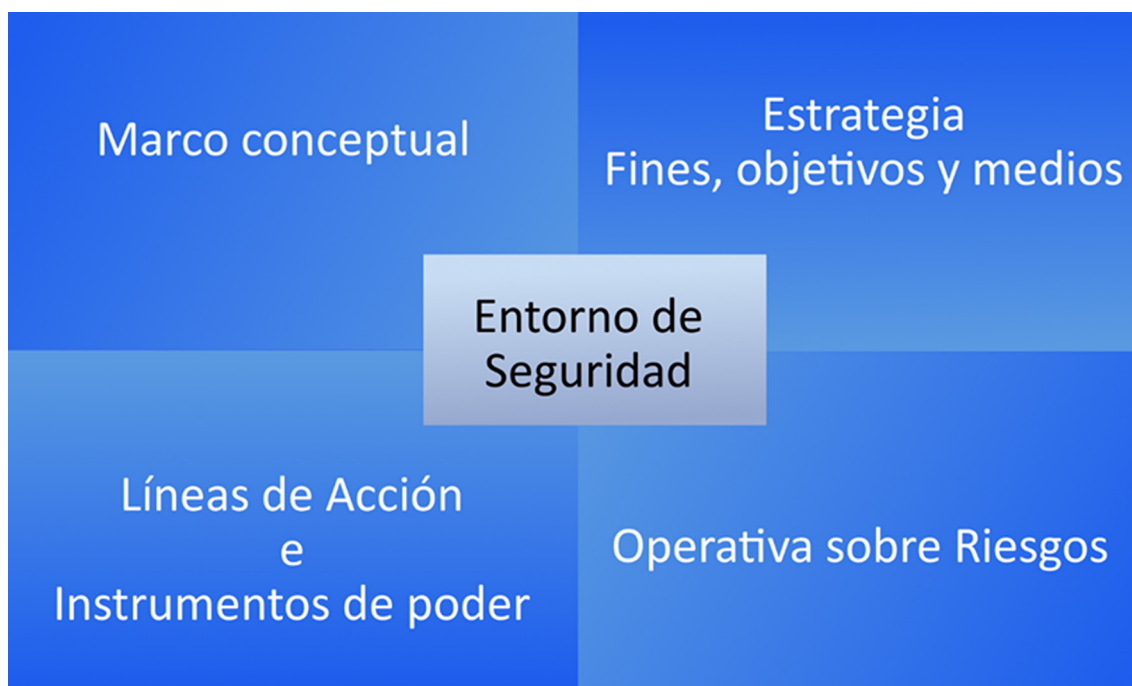
En http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/140217-Informe_Anuual_de_Seguridad_Nacional_2016.pdf. (Consultado: 15.02.17).

7,8 MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES. *Orden PRA 115/2017, de 9 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se aprueba el procedimiento para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional*. BOE Núm. 38, de 14 de febrero de 2017, Sec I, pp. 9.878 y 9.879. En <https://www.boe.es/boe/dias/2017/02/14/pdfs/BOE-A-2017-1459.pdf>. (Consultado: 14.02.2017).

9 BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. «Métodos teóricos para la elaboración de Estrategias de Defensa y Seguridad». En *busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, Ed. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica; prologuista: Javier Solana; Núm. de edición: 1ª; Madrid, 2016, pp.151 a 152 y 165 a 168. ISBN: 978-84-9091-176-1 (ed. papel).

- Medios y herramientas;
- Riesgos;

Vulnerabilidad en las vías terrestres y de la seguridad de la movilidad vial



Elaboración propia combinando los métodos de Bartlett y de Kugler.

El método de análisis de Barlett es idóneo para definir Estrategias de Seguridad Nacional combinando variables para establecer objetivos y lograr un equilibrio entre todas ellas; a través de su interacción se pretende una aproximación estratégica.

De acuerdo con el método analítico de Kugler, el análisis multidisciplinar se acomete por niveles, considerando, en primer término, el establecimiento del marco conceptual, el desarrollo de la estrategia y su evaluación; en un segundo nivel, un análisis de sistemas con planes y programas de Estado; y por último, a nivel operativo, el establecimiento de directivas específicas, priorización y asignación de recursos.

«El enfoque integral de la gestión de crisis, prevé de manera taxativa la conexión de los denominados componentes fundamentales de la seguridad nacional, en concreto, la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior, con el apoyo permanente de los servicios de inteligencia e información del Estado, tanto para su funcionamiento con carácter habitual “ex Art. 18.2 de la Ley de Seguridad Nacional” (en adelante, LSN) (...) como para su utilización en los supuestos de gestión de crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional»¹⁰.

Así, teniendo en cuenta la propuesta apuntada de la inclusión de la seguridad en las vías terrestres como ámbito de especial interés para la seguridad nacional, interesa

¹⁰ Vid. Notas pie de página 7 y 8, p. 988o.

también para que la seguridad de la movilidad vial, en clave internacional, pueda ser considerada como línea de acción de nuestra Estrategia de Seguridad Nacional¹¹, toda vez que en nuestra Ley de Seguridad Nacional, se recoge la necesidad de cumplir con los compromisos internacionales asumidos por nuestro país, y su regulación se aborda desde el prisma de la seguridad integral, y como tal «suscribe un acercamiento comprensivo a la seguridad, que reconoce un equilibrio entre sus dimensiones políticas, económicas, socioculturales y ambientales»¹².

La seguridad de los países en clave internacional

El concepto de seguridad es muy complejo y ha experimentado transformaciones múltiples desde el final de la Guerra Fría. La seguridad precisa que en su definición se incluyan los adjetivos que la califican, admitiendo acepciones diversas, tales como: seguridad nacional, internacional, interior, exterior, regional, territorial, pública, privada, humana, colectiva, compartida, cooperativa, global, integral, sostenible, energética, vial, alimentaria, ciberseguridad, etc. Por tanto, la seguridad se trata hoy de un concepto complejo, dinámico y sujeto a mutación.

En una aproximación a la definición de seguridad el *Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española*¹³, la define como «cualidad de seguro» y «seguro», a su vez, como «libre y exento de todo peligro, daño o riesgo».

Por su parte, el *Diccionario de Inteligencia y Seguridad*¹⁴ establece el significado de Seguridad como sigue: «situación libre o exenta de amenazas, peligro, daño o riesgo que permite el desarrollo de las actividades de forma satisfactoria (...)». Esta obra

11 GOBIERNO DE ESPAÑA. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES. *Informe anual de Seguridad Nacional 2016*, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional en su reunión de 20 de enero de 2017, pp. 1 a 5 hasta párrafo 5 incluido. Incluye referencia detallada de la actividad de España en clave internacional en el entorno de la seguridad, incluida la defensa, respecto de todas las organizaciones y organismos internacionales, escenarios multilaterales de diversa índole y en participación con otros países.

En http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/140217-Informe_Anuale_de_Seguridad_Nacional_2016.pdf. (Consultado: 15.02.17). NIPO ed. Electrónica: 785-17-002X.

12 LABORIE IGLESIAS, Mario. TCol. DEM, *Documento Marco 05/2011. La evolución del concepto de seguridad*, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, junio de 2011, p. 3. En http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf. (Consultado: 12.01.2012).

13 *DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA*. Vigésimosegunda edición, www.dle.rae.es. (Consultado: 27.11.2010).

14 DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M.; et. al.: *Diccionario de Inteligencia y Seguridad*. Ed. Lid, prologuista: José Manuel Blecuá; Núm. de edición: 1ª; Madrid, 2013, pp. 230 a 234; ISBN: 9788483567609.

incluye, además, en sus definiciones una tipología de *seguridades* variadas: ciudadana, criptológica, de información, de la información clasificada, de las emanaciones, de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de operaciones, en el personal, en profundidad, física, humana, integral, interior, jurídica, multicapa, nacional, privada, pública y táctica.

Esta última definición incluye la «amenaza» y el «riesgo»; cuando este último se concreta y se percibe como «peligro» y cuando un agente causante, animado o inanimado, del peligro lo materializa, se convierte en «amenaza» que cristaliza en «daño».

Actualmente hay amenazas a la seguridad que no eran previsibles cuando se constituyó la Organización de Naciones Unidas¹⁵ en 1945. La Organización de Naciones Unidas (ONU, en adelante) contempla seis grupos de amenazas que deben preocupar al mundo en estos días y en los próximos decenios:

- Guerra entre Estados;
- Violencia dentro del Estado, con inclusión de guerras civiles, abusos a gran escala de los derechos humanos y genocidio;
- Pobreza, enfermedades infecciosas y degradación del medioambiente;
- Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas;
- Terrorismo;
- Delincuencia transnacional organizada.

«La protección contra todo peligro implica necesariamente la protección contra toda amenaza, que a su vez inevitablemente siempre constituirá un peligro. Por otra parte, la seguridad tiene un carácter preventivo. (...) Mientras que la defensa es la forma de oponerse a un peligro o a una amenaza, la seguridad es mucho más exigente y más difícil de alcanzar, tiene un carácter más preventivo y más utópico al tratar de mantener fuera de todo riesgo, peligro o amenaza a las personas y bienes objeto de la seguridad. En el ámbito de las relaciones internacionales el objetivo de la seguridad es un mundo estable»¹⁶.

En septiembre de 2015, representantes de 193 países adoptaron un compromiso histórico al aprobar los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible¹⁷ que, por vez primera, fueron consensuados después de más de tres años de negociaciones, con la participación de todos los países miembros de la ONU, Organizaciones No Gu-

15 ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. *Un mundo más seguro. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, los desafíos y el cambio. Resumen*. Ed. Naciones Unidas, 2004. (Consultado: 12.04.2011), en http://www.un.org/es/events/pastevents/a_more_secure_world/pdf/brochure_sp.pdf.

16 BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel; *et. al.*: «Las estrategias de la seguridad y la defensa» en *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, Monografías del CESEDEN, Núm. 67. Prologuista: Fernando Armada Vadillo; Ed. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. Madrid, 2004, pp. 17 y 18. ISBN: 84-9781-087-2.

17 NACIONES UNIDAS. *Objetivos del Desarrollo Sostenible 2016-2030*. En <https://www.sostenibilidad.es/pages/index/objetivos-de-desarrollo-sostenible-2016-2030>. (Consultado: 07.11.2015).

bernamentales (ONG,s en adelante) y otros agentes. Como objetivo dieciséis, se establece promover sociedades pacíficas y mejor acceso a la justicia. Las amenazas comunes hacen posible que los países se unan entre sí, a través de organizaciones internacionales, multilaterales o regionales para afrontarlas en conjunto. El precedente histórico de seguridad colectiva se encuentra en el *Art. II del Pacto de la Sociedad de Naciones de 1919*, que establecía que la guerra o la amenaza de guerra, afectara o no a los miembros de la Sociedad, interesaba a todos para adoptar medidas para salvar la paz.

«Crear las condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto de las obligaciones emanadas de los tratados y otras fuentes de derecho internacional»¹⁸ sirvió de base, en adición al resto de contenido de la Carta de Naciones Unidas para que la ONU adoptara el bastón de mando de la gobernanza mundial, al configurarse como organización de carácter universal y, referencia global para tratar las cuestiones de manera global.

La *Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo* en forma de Resolución, que se revisa cada dos años, atendiendo las prioridades de los Estados miembros y el *Plan de Acción anexo A/Res/60/288* se desarrolla en torno a cuatro pilares¹⁹:

- Pilar I: Hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo;
- Pilar II: Prevenir y combatir el terrorismo;
- Pilar III: Desarrollar la capacidad de los Estados miembros para prevenir y combatir el terrorismo y fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas al respecto;
- Pilar IV: Garantizar el respeto universal de los derechos humanos y del Estado de derecho como pilar fundamental de la lucha contra el terrorismo.

Los documentos de Naciones Unidas analizan la situación de seguridad global por regiones en el mundo, al tiempo que incluyen recomendaciones de respuesta universal y acciones conjuntas entre organizaciones, organismos internacionales y multilaterales. El *Cuarto informe del secretario general, S/2017/97*²⁰, *sobre la amenaza que plantea el Estado Islámico de Irak y el Levante, para la paz y la seguridad internacional y la gama de actividades que realizan las Naciones Unidas en apoyo de los Estados*

¹⁸ Del preámbulo de la *Carta de Naciones Unidas firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco*, al concluir la conferencia de Naciones Unidas sobre «Organización internacional», que entró en vigor el 24 de octubre de 1945.

¹⁹ NACIONES UNIDAS. <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/un-global-counterterrorism-strategy>. (Consultado: 11.02.2017) sobre actividades del equipo especial para la ejecución de la lucha contra el terrorismo.

²⁰ ASAMBLEA GENERAL ONU. *Cuarto informe del secretario general, S/2017/97, sobre la amenaza que plantea el Estado Islámico de Irak y el Levante, para la paz y la seguridad internacional y la gama de actividades que realizan las Naciones Unidas en apoyo de los Estados miembros para combatir la amenaza*. Se cita en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2017/97>. (Consultado: 19.02.2017).

miembros para combatir la amenaza, señala que se examinan también las actividades llevadas a cabo por los Estados miembros de las regiones de Europa, el Magreb y África oriental «para aplicar medidas en una serie de esferas temáticas, en particular con el fin de contrarrestar la amenaza que suponen los combatientes terroristas extranjeros que regresan a sus Estados de origen o que viajan a otros Estados, así como los esfuerzos emprendidos por las Naciones Unidas, sus asociados y las organizaciones internacionales y regionales para prestar apoyo a las iniciativas de los Estados miembros».

En la Unión Europea, la Comisión Europea en su *Comunicación*²¹ *para la aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una unión de la seguridad genuina y efectiva*, señala que «la Agenda Europea de Seguridad ha proporcionado un marco claro para que la Unión Europea pueda trabajar mejor en materia de seguridad y ha sentado la base para el apoyo del Consejo Europeo a una Estrategia de Seguridad Interior renovada»²² en la que el terrorismo es una de sus tres prioridades, junto con la delincuencia organizada y la ciberdelincuencia.

Análisis de la Ley de Seguridad Nacional en España como ley de seguridad integral

La aprobación de la Ley de Seguridad Nacional en España: contexto y tratamiento integrador e integral de la seguridad

La Ley de Seguridad Nacional fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el día 29 de septiembre de 2015 y entró vigor el día 30 de septiembre de 2015. Esta ley regula los órganos competentes de la seguridad nacional, el Sistema de Seguridad Nacional, la gestión de crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional y la contribución de recursos a la seguridad nacional.

Las características y notas singulares de la Ley de Seguridad Nacional traen causa de la complejidad de la materia que aborda y el tiempo en que fue aprobada, al final de la X Legislatura. La Mesa de la Cámara en su reunión del día 29 de mayo de 2015²³, adoptó el acuerdo de encomendar la aprobación con competencia legislativa plena a la Comisión Constitucional. La seguridad nacional como servicio público precisa del máximo respaldo parlamentario y social, y el tiempo del proceso legislativo hasta su

21,22 COMISIÓN EUROPEA. COM (2016), 230 final. En <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0230>. (Consultado: 24.05.2016).

23 CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. X Legislatura. Serie A. Proyectos de Ley, 29 de mayo de 2015*, Núm. 158, p.1. En http://www.congreso.es/docu/docum/ldocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_105/pdfs/1.pdf. (Consultado: 14.10.2015).

aprobación ha estado marcado por situaciones políticas sensibles, y con la complejidad derivada del Estado autonómico asimétrico en materia de Seguridad Pública, siendo necesaria la coordinación y audiencia previa a las Comunidades Autónomas (CCAA, en adelante) afectadas competencialmente, implicando a la Administración General del Estado, las Administraciones Autonómicas y las Administraciones Locales.

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 13 de mayo de 2015, emitió, por unanimidad un dictamen facultativo relativo al anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional²⁴.

El texto fue informado por el Centro Nacional de Inteligencia (en adelante, CNI) y del mismo modo, se remitió el anteproyecto en consulta y se dio audiencia a las CC.AA. y ciudades con Estatuto de Autonomía. Se incorporó también un informe del Departamento de Seguridad Nacional de Presidencia del Gobierno en el que se examinaban las observaciones realizadas por Cataluña. Finalmente, también emitieron sus preceptivos informes las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios implicados, y en concreto, los de la Presidencia, Asuntos Exteriores y Cooperación, Defensa e Interior.

El anteproyecto sometido a consulta se inicia con una exposición de motivos que explica el objeto de esta ley, destacando que «la seguridad constituye la base sobre la cual una sociedad puede desarrollarse, preservar su libertad y garantizar la estabilidad y buen funcionamiento de las instituciones»²⁵. El fin al que responde la ley es hacer frente a la complejidad de los desafíos que la seguridad presenta y el carácter transversal de ciertos riesgos y amenazas. «Así lo reconoce la legislación española que, en el marco definido por la Constitución, regula cuestiones tales como los estados de alarma, excepción y sitio, la Defensa Nacional, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la protección de la seguridad ciudadana, la protección de infraestructuras críticas, la protección civil, la Acción y el Servicio Exterior del Estado o la seguridad privada, asignando en estos ámbitos competencias a las distintas autoridades y Administraciones Públicas (...)»²⁶.

El Consejo de Estado dictaminó que la ley proyectada «no afecta, en cambio, a la regulación de los distintos agentes e instrumentos contenida en normas sectoriales específicas, sino que facilita su inserción armónica en el esquema de organización general establecido por la Estrategia de Seguridad Nacional de 31 de mayo de 2013 bajo la denominación de Sistema de Seguridad Nacional, liderado por el presidente del Gobierno». Además, el Consejo de Estado dictó que al amparo de las competencias exclusivas que al Estado reconocen las reglas 4ª y 29ª del artículo 149.1 de la Constitución la norma ha de tener carácter ordinario, por limitarse a regular la seguridad nacional

24 CONSEJO DE ESTADO. *Dictamen de Expediente 405/2015 aprobado por unanimidad el 13 de mayo de 2015 sobre el anteproyecto de la Ley de Seguridad Nacional*. Consultado el 12 de julio de 2016 en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-405>.

25 Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, preámbulo. BOE Núm. 233, Sec. I, p.87.106. (Consultado: 29.09.2015), en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10389.

26 «Preámbulo», Ley de Seguridad Nacional. Citado en el *Dictamen de Consejo de Estado*. Vid. nota 23.

desde un punto de vista organizativo e integrador, sin afectar a la regulación de los derechos fundamentales. Respecto de los artículos 23.2 «Situación de interés para la seguridad nacional», 27 «Contribución de recursos a la seguridad nacional en el Sistema de Seguridad Nacional», 28 «Catálogo de recursos para la seguridad nacional», y 29 «Declaración de recursos para la seguridad nacional», el Consejo de Estado concluyó que estos artículos no precisaban ser calificados como preceptos orgánicos, pudiendo ser mantenidos en el anteproyecto como preceptos de carácter ordinario.

De acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 184/2016²⁷ dictada en el Recurso 7330/2015 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los artículos 4.3 de la LSN (Estrategia de Seguridad Nacional), artículos 15.c) y 24 de la LSN «Declaración de la Situación de Interés para la Seguridad Nacional por el presidente del Gobierno», la parte recurrente argumentó que los artículos impugnados vulneran el orden constitucional de distribución competencial por no haber previsto de ningún modo la participación de la Generalitat en los supuestos que regulan, en ámbitos que pueden condicionar el ejercicio de sus competencias. Este recurso se basó en que la Constitución no menciona la seguridad nacional como título competencial y aun cuando esta expresión haya sido utilizada puntualmente en algunas normas estatales, no se menciona en la legislación sobre seguridad exterior e interior del Estado (Ley Orgánica 5/2005, de Defensa Nacional; Ley Orgánica 2/1986, ni en la de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; y Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana). Se argumenta también que el nuevo concepto legal de seguridad nacional incluye otros como la Defensa y la Seguridad Pública. En este sentido, el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) dicta que «la materia de “seguridad nacional” es una competencia nueva, no prevista en el Art. 149.1 CE, ni en los Estatutos de Autonomía que, como tal, corresponde al Estado en virtud de la cláusula residual del Art. 149.3 CE», desestimando el recurso en todo lo demás.

El marco conceptual y el entorno de la seguridad nacional

A continuación, se abordarán las notas características y el entorno de la seguridad nacional considerando un enfoque de modelo de sistema seguro integral y la metodología combinada de Bartlett y Kugle apuntada anteriormente.

«La realidad demuestra que los desafíos para la seguridad nacional que afectan a la sociedad revisten 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

27 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 184/2016 dictada en el Recurso 7330/2015 contra los artículos 4.3, 15.c) y 24 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. BOE Núm. 299, de 12 de diciembre de 2016, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-11817#analisis. (Consultado: 13.12.2016).*

la seguridad, como el medio ambiente, la energía, los transportes, el ciberespacio y la estabilidad económica»²⁸.

«La seguridad integral implica una visión amplia de la seguridad, que reconoce un equilibrio entre sus dimensiones políticas, económicas, socioculturales y ambientales. Por lo tanto requiere un diseño y un planteamiento multidisciplinar equilibrado»²⁹.

«El objetivo general del enfoque integral es la mejora de los instrumentos internos de gestión de la crisis y de la coordinación tanto interna como con otros actores internacionales»³⁰.

La seguridad nacional es un servicio público, que debe ser objeto de una Política de Estado. «(...) Por este motivo, la seguridad nacional se apoya en el compromiso y el consenso de todos, para actuar de forma concertada y cohesionada»³¹. Para ello, el Gobierno se esforzará en obtener el máximo respaldo social y parlamentario. Así, se explica la complejidad de aprobar una Ley de Seguridad Nacional en la recta final de la legislatura.

El Art. 2 de la *LO 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa Nacional*³² establece que la «Política de Defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en esta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España».

«En el ámbito de las relaciones internacionales, tanto las Estrategias de Seguridad como las de Defensa pretenden cortar la secuencia que le permite a un agente hostil escalar la cadena estratégica que va desde el riesgo hasta la amenaza o incluso el daño para lograr su objetivo político. La diferencia radica en que mientras la Estrategia de Seguridad es capaz de actuar frente a los riesgos, la de Defensa solo puede diseñarse

28 Preámbulo de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, Boletín Oficial del Estado de 29 de septiembre de 2015, Núm. 233, Sec. I. pp. 87.107. (Consultado: 29.09.2015) de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10389.

29 BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. «Taxonomía de la seguridad» de *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Ed. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica; Prologuista Javier Solana; Núm. de edición: 1ª; Madrid, 2016, p. 106; ISBN: 978-84-9091-176-1 (ed. papel).

30 MOURE COLÓN, Fernando. «Seguridad y estrategia» en *Armonización con las líneas de acción de la Estrategia Integral de Seguridad de la comunidad internacional: aportación española*, Número de edición: 1ª; Ed. Dykinson, 2014, p. 43; ISBN: 978 84 9085 226 2.

31 GOBIERNO DE ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un proyecto compartido*. Citado en p. 8.

32 Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, Jefatura de Estado, BOE Núm. 276, de 18 de noviembre de 2005. Citado en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf>. (Consultado: 30.06.2016).

frente a peligros o amenazas. Como el grado de incertidumbre es mayor ante los riesgos que ante las amenazas, cuyas principales características normalmente son conocidas, la complejidad de los sistemas de información en las Estrategias de Seguridad deberá ser mayor que en el caso de las de Defensa»³³.

La incertidumbre conceptual de seguridad nacional³⁴ «genera una variada gama semántica politológica (...) a la génesis y desarrollo de órganos y políticas gubernamentales destinadas a su salvaguardia»³⁵, «e incluso a la protección *ad extra* de estas últimas dentro del ámbito de la teoría de las relaciones internacionales (...)»³⁶.

El preámbulo de la Ley de Seguridad Nacional, párrafos 5 y 6 expone 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 de la seguridad. En este contexto aparece el campo de la seguridad nacional como un espacio de actuación pública nuevo, enfocado a la armonización de objetivos, recursos y políticas ya existentes en materia de seguridad». Así, la seguridad nacional se postula como elemento integrador de normativa previa existente en seguridad y como objetivo compartido por las diferentes Administraciones.

Además, la seguridad nacional es un concepto dinámico, y en este sentido, se incluye la referencia de Fernando Moure Colón sobre la misma:

«En su definición habría que considerar la interdependencia entre las cuestiones militares, económicas, sociales, políticas o medioambientales. (...) Así, toda definición del concepto de “seguridad nacional” debe tener en cuenta los factores no previsibles (el impacto de factores no militares en la seguridad) y que, de una forma subjetiva, provocan inseguridad en los Estados y en sus ciudadanos condicionando los objetivos de “seguridad nacional” y las medidas a adoptar en el contexto de la “Política Nacional de Defensa”. Además, cualquier definición del concepto de “seguridad nacional” debe considerar no solo los intereses nacionales de seguridad, que conforman las aspiraciones básicas del Estado en el orden internacional y son el fundamento del bienestar y la prosperidad de sus ciudadanos y que, llegado el caso, justifican el esfuerzo de defensa, sino también, los cambios en el escenario estratégico internacional y que, de forma

33 ³³ BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, Ed. Ministerio de Defensa, 2016, pp. 50 y 51.

34 GONZALVO NAVARRO, Vicente. «Inteligencia económica y seguridad nacional» en *Revista Economist & Jurist*, Núm. de edición: 1ª; Ed. Difusión Jurídica, Madrid, 2015, p. 109; ISBN: 978-84-92656-33-2.

35 ZURAWSKI, N.: *Sicherheitsdiskurse Angst, Kontrolle und Sicherheit in einer “gefährlichen” Welt Frankfurt am Main*, New York, 2007. *Op. cit.* Gonzalvo Navarro 2014, *Vid.* nota 36; p. 109.

36 MOREIRO, C.: *Las cláusulas de seguridad nacional*, Ed. Iustel, 2007, pp. 4-82. *Op. cit.* Gonzalvo Navarro 2014 *vid.* nota 36; p.109.

muy especial, a partir de la década de los noventa, con la caída del muro de Berlín y el fin del enfrentamiento este-oeste, y, sobre todo de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11S), han influido y condicionado las políticas de seguridad nacionales».

La seguridad nacional conceptuada como acción del Estado y configurada como política pública se basa, —ex Art. 4.2 de la LSN—, en los siguientes principios: unidad de acción, coordinación y colaboración, anticipación junto con prevención, capacidad de resistencia y recuperación, eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos, gestión de la información y del conocimiento y transparencia. El fundamento del principio de *unidad de acción del Estado en seguridad nacional* exige que la seguridad que se trata por su adjetivación y ámbito de aplicación sea nacional con proyección prevista de internacional. La Ley de Seguridad Nacional articula una seguridad nacional en un Estado autonómico asimétrico en materia de Seguridad Pública, y así el Art. 21 de la LSN contempla la participación de todas las Administraciones Públicas y territoriales, que alcanza en España tanto a las CC.AA. y a las ciudades con Estatuto de Autonomía, como a las autoridades de la Administración Local, que serán convocadas a las reuniones del Consejo cuando su contribución se considere necesaria, y en todo caso cuando los asuntos a tratar afecten a sus respectivas competencias.

Estrechamente ligada a la *colaboración*, se sitúa la cultura de seguridad nacional, para según dictado literal «que favorezca la implicación activa de la sociedad en su preservación y garantía, como requisito indispensable para el disfrute de la libertad, la justicia, el bienestar, el progreso y los derechos de los ciudadanos». A tal fin se prevé que el Gobierno ponga en marcha acciones y planes para dar a conocer y sensibilizar a la sociedad. Para alcanzar un sistema de cultura de seguridad nacional integral, transversal, multinivel, y multifunción, es necesario acometer un Plan de Acción Estratégica de Cultura de Seguridad Nacional donde tengan cabida todos los intervinientes, armonizando instrumentos y dimensiones de la seguridad que ya coexisten: el Plan Director de la Cultura de la Seguridad y Defensa del Ministerio de Defensa, la Cultura de Seguridad Interior, la Cultura de Seguridad e Inteligencia o la Cultura de Seguridad Privada.

En esta línea se propone que se pueda valorar llevar a cabo campañas de prevención y divulgación, al estilo de las desarrolladas por la Dirección General de Tráfico o del Plan Nacional sobre Drogas, específicamente, en este caso, para concienciar a la población de la necesidad de preservar un nivel de seguridad cuya consolidación en España ha supuesto un esfuerzo intenso, realizado con enorme aplicación y sacrificio extremo de vidas. Ello supondría desplegar todo un sistema de comunicación institucional dirigido y especializado para tratar con población general, o específica, por segmento de población, por edad, por tipo de mensaje, que implicaría una iniciativa institucional visible, que toma activamente el control, imbuje los valores de una sociedad democrática y ajustada a derecho, a la vez que interfiere en los mensajes propagandísticos y tendenciosos de los movimientos terroristas, marcadamente el yihadista.

El Ministerio del Interior en España ha designado al Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), de la Secretaría de Estado de Seguridad, para implementar y desarrollar la Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización, que incluye el Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV), aprobado por el Consejo de Ministros el 30 de enero de 2015, de acuerdo con las directrices de la Unión Europea de lucha contra la radicalización y el extremismo violento, que contempla acciones formativas que abarcan desde los funcionarios de la Administración General del Estado, pasando por los colectivos vulnerables o en riesgo de radicalización, la sociedad civil en su conjunto, y de manera significativa a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad³⁷.

Asimismo, dentro del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) se ha creado el Centro de Coordinación de Información sobre Radicalización (CCIR) donde el ciudadano podrá aportar información sobre posibles casos de radicalización, ayudando a prevenir, detectar y neutralizar brotes o focos de radicalismo violento. Por medio de la campaña «Stop radicalismos», se habilitan varias herramientas de colaboración ciudadana con Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, tales como una aplicación app denominada Alertcops, con la que cualquier persona, con independencia de su idioma, origen, o de sus discapacidades auditivas o vocales pueda comunicarles un acto delictivo o incidencia de seguridad del que está siendo víctima o testigo.

En cuanto a las notas de *anticipación y prevención* la Ley de Seguridad Nacional dispone en su Art. 9.2 que los Servicios de Inteligencia e Información del Estado, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, apoyarán permanentemente al Sistema de Seguridad Nacional, proporcionando elementos de juicio, información, análisis, estudios y las propuestas, que sean necesarias para prevenir y detectar los riesgos y amenazas, y contribuir a su neutralización.

Los fines de la seguridad nacional, medios y herramientas. Los recursos limitados y su optimización

Los fines directos de la seguridad nacional son: la protección de la libertad, los derechos y el bienestar de los ciudadanos, y garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, contribuyendo a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos. Además, de acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional, entre las necesidades y otros fines pueden señalarse los siguientes:

- Responder con eficacia a la constante mutación de actores y circunstancias que ponen en peligro los niveles de seguridad;

³⁷ MINISTERIO DEL INTERIOR. *Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta*. Secretaría de Estado de Seguridad, CITCO. Consultado el 19 de septiembre de 2015 en <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/plan-estrategico-nacional-de-lucha-contra-la-radicalizacion-violenta/plan-estrategico-nacional>.

- Esfuerzo de integración y armonización de objetivos, recursos, y políticas ya existentes en materia de seguridad;
- Dar respuesta a los riesgos y amenazas cada vez más transversales, complejos, de naturaleza incierta y poco definida;
- Actuar de forma coordinada como objetivo compartido por la Administración Estatal, Autonómica y Local, con los órganos constitucionales, en especial con las *Cortes Generales*, con el denominado sector privado y la sociedad civil;
- Actuar preventivamente.

Respecto de la *eficiencia y la sostenibilidad en el uso de los recursos*, es obligación que incumbe a las Administraciones Públicas con competencias en los ámbitos de especial interés de la seguridad nacional y en el marco del Sistema de Seguridad Nacional, establecer los mecanismos de coordinación e intercambio de información, especialmente en relación con los sistemas de vigilancia y alerta ante posibles riesgos y amenazas, previsión que recoge el Art. 11 de la LSN. En este sentido, tal y como establece el Art. 27.3 de la LSN las Administraciones Públicas dispondrán de un sistema de identificación, evaluación y planificación de medios y recursos correspondientes a sus respectivos ámbitos de competencia para hacer frente a los posibles riesgos y amenazas a la seguridad nacional. Aparte, el sector privado participará en la contribución de recursos a la seguridad nacional, ex Art. 27.5 y Art. 7 de la LSN, siempre que las circunstancias lo aconsejen y, en todo caso, cuando sean operadoras de servicio esenciales y de infraestructuras críticas que puedan afectar a la Seguridad Nacional. Será el Gobierno, en coordinación con las CC.AA., quien establecerá los cauces que fomenten la participación del sector privado en la formulación y ejecución de la Política de Seguridad Nacional. En esta línea, la aprobación de la Ley de Seguridad Privada 5/2014, de 4 de abril, supuso en nuestro país un paso decidido en la potenciación de la colaboración de la seguridad privada con la Seguridad Pública, que *de facto* ya se venía produciendo. «Es evidente que las policías, tanto estatales como autonómicas y locales, podrían aprovechar mejor nuestro potencial desarrollando y potenciando mecanismos de colaboración, llevando al terreno de lo práctico la suma de lo público y lo privado»³⁸.

La Estrategia de Seguridad Nacional

El Art. 4.1 de la LSN establece que la Política de Seguridad Nacional es una política pública en la que bajo la dirección del presidente del Gobierno, participan todas las Administraciones Públicas, de acuerdo con sus respectivas competencias, y la sociedad en general, para responder a las necesidades de la seguridad nacional³⁹ que cabe considerar como «concepto en el que los Gobiernos incluyen todos aquellos aspectos que consideran indispensables para la pervivencia del Estado y de lo que el mismo repre-

38 MERINO THOMAS, M.A.: «El modelo de seguridad privada a debate», *Revista Seguritecnia 2011*. (Consultado: 07.06.2012), en http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=5944.

39 DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M.; et. al.: *Diccionario de Inteligencia y Seguridad*. Ed. Lid, prologuista: José Manuel Blecuá; Núm. de edición: 1ª; Madrid, 2013; p. 233; ISBN: 9788483567609.

senta, tales como la soberanía, la independencia, la integridad territorial del Estado y su ordenamiento constitucional, además de sus intereses vitales, entre los que incluyen los relativos a los derechos fundamentales y la seguridad de los ciudadanos».

En la parte introductoria de la *Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un proyecto compartido*, se establece que será, por medio del Sistema de Seguridad Nacional, como sistema institucional de suma agregada al servicio de todos, como se priorizarán de forma efectiva los recursos disponibles y se organizará la toma de decisiones para coordinar todos los ámbitos de seguridad, buscando una respuesta rápida, coordinada e integral para conseguir, el objetivo final de este sistema cual es la preservación de la seguridad nacional. En este sentido, la *Estrategia de Seguridad Nacional 2013* continúa y revisa la EES aprobada en 2011⁴⁰. Este periodo exiguo en la aprobación entre ambas Estrategias se debe a un factor político principalmente, porque pese al esfuerzo realizado por el Gobierno de la nación en su elaboración y la voluntad inicial, la EES 2011 no fue presentada al Parlamento, y la oposición no se sentía identificada con ella y, además, se aprobó en un momento en el que el Gobierno se encontraba débil y se presagiaba ya un inminente cambio de partido político en el poder⁴¹.

La *Estrategia de Seguridad Nacional 2013* aborda la visión integral de la seguridad nacional en su primer capítulo, y enuncia los principios informadores de la Estrategia, y que han inspirado a los de la Ley de Seguridad Nacional ya comentados. En el segundo capítulo, la Estrategia de Seguridad Nacional sitúa a España en entornos geográficos estratégicos de un mundo globalizado. El tercer capítulo recoge los riesgos y amenazas para la seguridad nacional: los conflictos armados, el terrorismo, las ciberamenazas, el crimen organizado, la inestabilidad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, la proliferación de armas de destrucción masiva, los flujos migratorios irregulares, el espionaje, las emergencias y catástrofes, la vulnerabilidad del espacio marítimo y la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y los servicios esenciales. También se contemplan los factores potenciadores como el cambio climático, la pobreza, la desigualdad, los extremismos ideológicos, los desequilibrios demográficos o la generalización del uso nocivo de las nuevas tecnologías, que, sin ser en sí mismos un riesgo o una amenaza, pueden desencadenarlos o agravarlos. En consonancia con estos riesgos y amenazas, el cuarto capítulo establece doce ámbitos prioritarios de actuación y define para cada uno el objetivo principal a alcanzar y varias líneas de acción estratégicas, que enmarcarán las respuestas y actuaciones concretas que requiere la preservación de la se-

40 GOBIERNO DE ESPAÑA. «La Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos», 2011. Nació con un horizonte útil de una década y previsión de revisión cada cinco años o cuando las circunstancias lo demandaran. <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/24062011Enlace2.aspx>. (Consultado: 13.09.2011). NIPO: 000-11-011-3.

41 GARCÍA MALO DE MOLINA MARTÍNEZ, J.M.: «Análisis comparativo de las Estrategias de Seguridad Nacional del año 2013 con su predecesora de 2011» en *Revista Cuadernos de la Guardia Civil*, Núm. 50, 2015, p. 84. (Consultado: 27.01.2017), en http://www.uma.es/foroparalapazenelmediterraneo/wp-content/uploads/2015/02/150225-GC_RevistaCuadernos_Num.50.pdf. Ed. Ministerio del Interior. Secretaría General Técnica. Dirección General de la Guardia Civil. Centro Universitario de la Guardia Civil. NIPO: 126-14-006-3.

guridad. Se trata de líneas específicas que se ajustan a las características propias de cada ámbito de actuación, si bien todos ellos incluyen la colaboración público-privada, el fomento de una cultura de seguridad, la optimización de los recursos disponibles y el refuerzo de la cooperación internacional⁴². En este sentido, el Departamento de Seguridad Nacional (DSN) del Gabinete de la Presidencia del Gobierno ha coordinado los trabajos para la elaboración del *Informe anual de Seguridad Nacional 2016*⁴³, siendo el cuarto informe que se hace de forma consecutiva desde 2013, y en el que se hace un diagnóstico completo y actualizado de la evolución de los riesgos y amenazas para nuestra seguridad, del grado de cumplimiento de la *Estrategia de Seguridad Nacional 2013* y de las actuaciones del Sistema de Seguridad Nacional durante el último año.

En el informe han participado activamente los Ministerios con responsabilidades en los diferentes ámbitos de la seguridad nacional, y por primera vez incluye la presentación de su contenido en la Comisión Mixta Congreso-Senado de Seguridad Nacional, recientemente constituida, tal y como establece la Ley de Seguridad Nacional. Asimismo, en la reunión del Consejo de Seguridad Nacional del pasado día 20 de enero de 2017 se acordó el procedimiento para la elaboración de la *Estrategia de Seguridad Nacional de 2017*, que contará con la participación de todos los Ministerios competentes por razón de la materia en sus respectivos ámbitos, así como con el Centro Nacional de Inteligencia y el propio Departamento de Seguridad Nacional. La Estrategia será sometida a la consideración del Consejo de Seguridad Nacional, para su posterior aprobación por el Consejo de Ministros mediante real decreto. El acuerdo adoptado en enero pasado para la aprobación de la *Estrategia de Seguridad Nacional 2017* contempla la reunión de la Comisión de Alto Nivel para su elaboración, y se celebró por primera vez el pasado día 8 de marzo de 2017.

La elaboración de la *Estrategia de Seguridad Nacional 2017* «es un proyecto muy relevante para el Gobierno en este primer año de la XII Legislatura, siendo un documento que traza el marco de referencia de la Política de Seguridad Nacional y orienta la acción de Gobierno, para el posterior desarrollo de todas las iniciativas relacionadas con nuestra seguridad, entendida de un modo amplio. La nueva Estrategia aportará continuidad al entendimiento de la seguridad nacional como una Política de Estado, de consenso, con un procedimiento colaborativo de la Administración, de la sociedad civil y del sector privado, configurada esta Estrategia al servicio del ciudadano y los intereses generales, y con la necesidad de actualización a tenor de los cambios en el panorama internacional»⁴⁴.

⁴² GOBIERNO DE ESPAÑA. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido, 2013*. (Consultado: 24.09.2014), en http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf. NIPO: 002130347.

⁴³ *Vid. supra* nota 6.

⁴⁴ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. GOBIERNO DE ESPAÑA. *Elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017*, <http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/primer-paso-elaboración-nueva-estrategia-seguridad-nacional-2017>. (Consultado: 11.03.2017).

Propuesta de la inclusión de la seguridad en las vías terrestres como ámbito de la seguridad nacional y de la seguridad de la movilidad vial como línea de acción en la Estrategia de Seguridad Nacional

La seguridad en las vías terrestres se refiere tanto al soporte vial terrestre, que ya está contemplado en la protección a la infraestructura crítica, como a las actividades de índole diversa que se realizan en las vías terrestres. La seguridad en las vías terrestres se trata de una materia crítica, como ámbito principal que condiciona la vida social, económica y de bienestar, y permite preservar los derechos y libertades en España y fuera de España, de forma destacada en la Unión Europea, y que por su carácter mediato posibilita la realización de otros ámbitos de la seguridad nacional.

El transporte terrestre de personas en la Unión Europea⁴⁵ alcanzó el 89,8% en 2010, del que el 73,7% se realizó en vehículo particular⁴⁶, el 7,9% en autobús, el 6,3% en transporte ferroviario y el resto en otros medios de transporte terrestre. En cuanto al transporte de mercancías por carretera para el mismo periodo se situó en el 56,1%, desglosado en el 45,9% por carretera y el 10,2% en ferrocarril, y en este último caso en 2014 en la Unión Europea el total del transporte de mercancías por carretera alcanzó el 74,9% y de ahí el 18,5% se realizó por ferrocarril⁴⁷.

La longitud total de la red ferroviaria en la Unión Europea en 2014⁴⁸ era de alrededor de 220.000 kilómetros, con un incremento del 2% en relación con el año 2009, y para la red de carreteras, la Red Transeuropea de Transporte trabaja para abarcar y conectar en la Unión Europea 90.000 kilómetros de autovías y carreteras de gran calidad antes de 2020⁴⁹.

En España, la red de carreteras⁵⁰ tiene 166.003 kilómetros, de los cuales 26.329 kilómetros están gestionados por la Administración Central, que recogen el 51,8%

45 COMISIÓN EUROPEA. *Road Transport, a Change of Gear*, 2012. (Consultado: 26.06.2013), en https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/road/doc/broch-road-transport_en.pdf.

46 EUROSTAT. *Passenger Transport Statistics (EU)*. Cifra que se elevó en 2013 a 83,2%. (Consultado: 03.12.2016), en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Passenger_transport_statistics.

47 EUROSTAT. *Road freight transport in the European Union (EU)*. Consulta realizada el 3 de diciembre de 2016 en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Freight_transport_statistics_-_modal_split.

48 COMISIÓN EUROPEA. *Quinto informe de seguimiento de la evolución del mercado ferroviario de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo*, Bruselas: 08.12.16. COM (2016), 780 final. (Consultado: 02.01.2017), en <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/COM-2016-780-F1-ES-MAIN.PDF>.

49 COMISIÓN EUROPEA. *Movilidad y transportes*. (Consultado: 22.12.2016), en http://ec.europa.eu/transport/road_safety/topics/infrastructure/trans-european_networks_es.

50 MINISTERIO DE FOMENTO. GOBIERNO DE ESPAÑA. *Catálogo y evolución de la Red de Carreteras de España a 31 de diciembre de 2015*. (Consultado: 13.04.2016), en https://www.fomento.gob.es/mfom/lang_castellano/direcciones_generales/carreteras/catyev_red_carreteras/.

del tráfico total y el 63,3% del tráfico pesado. Además, hay 71.324 kilómetros que están gestionados por las Comunidades Autónomas y soportan el 42,5% del tráfico, y 68.349 kilómetros están gestionados por las Diputaciones, con el 5,7% del tráfico restante. Además de este viario, los Ayuntamientos tienen a su cargo⁵¹ de acuerdo con los últimos datos disponibles, 489.698 kilómetros de los que 361.517 kilómetros son interurbanos. Finalmente, existen 11.355 kilómetros de viario dependiente de otros organismos. De la totalidad de la red, 17.021 kilómetros son vías de gran capacidad: autopistas de peaje, autopistas libres, autovías y carreteras multicarril de las que 11.942 kilómetros pertenecen a la Red de Carreteras del Estado.

A lo largo de 2016 en España⁵² se han realizado 222,1 millones de desplazamientos por carretera, doce millones más que en el mismo periodo del pasado año, que representa un incremento del 5,37%.

La seguridad nacional lleva a tener en cuenta que (...) «no se puede reformar el sistema de seguridad de un Estado al margen del proceso de reformas que hace posible su gobernanza (...) sin atender simultáneamente todas las circunstancias que influyen en la inseguridad»⁵³.

Respecto de las circunstancias que influyen en la inseguridad para la operativa de riesgos e instrumentos de poder, con el fin de prevenir y actuar de forma anticipada para neutralizar la realización del resultado a evitar, y sin perjuicio de lo establecido en la normativa de protección de infraestructuras críticas, la Ley de Seguridad Nacional impone a las Administraciones Públicas con competencias en los ámbitos de especial interés de la seguridad nacional, la obligación de establecer mecanismos de coordinación e intercambio de información en relación con los sistemas de vigilancia y alerta ante posibles riesgos y amenazas.

La *capacidad de resistencia y recuperación*, conforma la resiliencia del Sistema de Seguridad Nacional como conjunto de órganos, organismos, recursos y procedimientos, integrados en la estructura prevista en el Art. 20 de la LSN para anticiparse a lo que acontecerá, gestionando riesgos y amenazas para contribuir a su neutralización.

51 MINISTERIO DE FOMENTO. GOBIERNO DE ESPAÑA. «Vías de dependencia municipal», 1998. (Consultado: 11.02.2013), en http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/168E494B-083B-42F7-B459-3B523F78A04C/3697/vias_municipales.pdf.

52 MINISTERIO DEL INTERIOR. GOBIERNO DE ESPAÑA. *Dirección General de Tráfico*. (Consultado: 07.08.2016), en <http://www.dgt.es/es/prensa/notas-de-prensa/2016/20160802-julio-han-realizado-2-5-millones-mas-desplazamientos-carretera.shtml>.

53 ARTEAGA MARTÍN, Félix.; *et. al.*: «La reforma del sector de la seguridad: propuesta en su incardinación en la Política Española de Defensa» en *La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno*; prologuista: Marcelino Oreja Aguirre. Cuadernos de Estrategia, Núm. 138, Ministerio de Defensa 2008, p. 161. (Consultado: 14.04.2014), en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_138-Reforma_Sector_Seguridad.pdf. NIPO ed. electrónica: 076-08-140-1.

En cuanto a la gestión de la información y el conocimiento como componente fundamental de la seguridad nacional, el apartado 2 del Art. 9 de la LSN establece que los Servicios de Inteligencia e Información del Estado, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, apoyarán permanentemente al Sistema de Seguridad Nacional, proporcionando elementos de juicio, información, análisis, estudios y propuestas necesarios para prevenir y detectar los riesgos y amenazas y contribuir a su neutralización, y en este sentido, la consideración de la movilidad vial como línea de acción estratégica posibilitaría la integración de la información que genera de forma ordenada en el sistema de información nacional.

A los efectos de esta ley, serán, entre otros, la ciberseguridad, la seguridad económica y financiera, la seguridad marítima, la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, la seguridad energética, la seguridad sanitaria y la preservación del medio ambiente.

La Ley de Seguridad Nacional utiliza los denominados «ámbitos de especial interés para la seguridad nacional» como materias transversales y complemento de los componentes fundamentales de la seguridad nacional, esto es, Defensa Nacional, Seguridad Pública y Acción Exterior, a fin de integrarlos en el Sistema de Seguridad Nacional y sujetarlos a las directrices que el presidente del Gobierno dictara en el marco de la nueva Política de Seguridad Nacional, 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. A tal efecto, el Art. 10 de la LSN utiliza la fórmula abierta de cita a modo de ejemplo, sin ser excluyente para otros ámbitos, y teniendo en cuenta que sí se recogen como ámbitos de especial interés de la seguridad nacional, la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, así como la seguridad marítima; se propone que se incluya de forma específica como se hace en el citado Art. 10 de la LSN como ámbito de especial interés para la seguridad nacional, la seguridad en las vías terrestres por su carácter transnacional, transversal y su carácter de presupuesto necesario para el bienestar y la preservación de derechos y libertades.

Utilizando como referencias el esquema seguido en la citada *Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un proyecto compartido*, la formulación del objetivo de la seguridad en las vías terrestres podría ser como sigue: que tenga por objetivo impulsar una política de seguridad en el medio terrestre con la finalidad de mantener la seguridad en las vías terrestres, y sus zonas de protección, así como protegiendo el tráfico en vía terrestre, integrando aquí la protección de las infraestructuras terrestres críticas, la infraestructura de transporte terrestre, y preservando la seguridad en los medios de transporte terrestre y de las personas que los utilicen ante actividades criminales y actos terroristas que se desarrollen en vías terrestres valiéndose de las mismas o de sus medios para la comisión de actos delictivos o terroristas. A continuación, identificando los riesgos y amenazas se pueden determinar las líneas de acción, y a tal efecto, se propone la inclusión entre las previstas para la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, y la consideración de seguridad de la movilidad vial para coadyuvar a alcanzar los objetivos citados anteriormente.

En la estructura de nuestro Sistema de Seguridad Nacional se incluye el Consejo de Seguridad Nacional, en su condición de Comisión Delegada del Gobierno para la

Seguridad Nacional, como órgano al que corresponde asistir al presidente del Gobierno en la dirección de la Política de Seguridad Nacional y del Sistema de Seguridad Nacional, y como órganos de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional están los Comités Especializados. Hasta la fecha existen el Consejo Nacional de Ciberseguridad, el Comité Especializado de Inmigración, el Comité Especializado de Situación, el Consejo Nacional de Seguridad Marítima, y el Comité Especializado de Seguridad Energética. Se propone, en línea con lo desarrollado, que se considere la creación del Comité Especializado en Seguridad de las Vías Terrestres.

En este sentido, en el marco de la Unión Europea, la Comisión Europea ha venido llevando a cabo en fecha reciente (2016) algunos cambios en su estructura, y así, por ejemplo, ha creado una nueva Comisaría de Seguridad de la Unión Europea, que tendrá a su cargo expertos de muy diversa índole, y de forma marcada, en materia de interior, movilidad y transporte, y servirá como apoyo al comisario de Inmigración e Interior. La situación de ataques virulentos terroristas contra intereses de la Unión Europea y sus Estados miembros precisa de una identidad europea reforzada, y en este sentido, para una posición de liderazgo de seguridad reforzada en la Unión Europea a medio y largo plazo, resulta relevante la aportación de la experiencia española considerando la situación geoestratégica de España, sus relaciones naturales con Latinoamérica y el compromiso probado en el tiempo por parte de España con la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea, así como en la implementación de la Agenda Europea de Seguridad adoptada en abril de 2015⁵⁴. Además, España como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante el bienio 2015-2016, ha impulsado la aprobación de la *Resolución 2322 (2016) sobre cooperación judicial internacional en materia de lucha antiterrorista*. Esta Resolución tiene el objetivo de lanzar la cooperación jurídica, policial y judicial internacional como una herramienta eficaz de la que se dota la comunidad internacional para hacer frente a la amenaza terrorista y la delincuencia organizada transnacional.

CONCLUSIONES

Las Estrategias de Seguridad Nacional vienen condicionadas por marcos supranacionales regulatorios, tal es el caso de la Política de Seguridad Interior de la Unión Europea, que sirve no solo para proteger a sus Estados miembros y a la comunidad por todos ellos formada sino que también alcanza a pacificar y cooperar en la estabilización mundial. En este sentido, la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea presentada el 28 de junio de 2016 supone un cambio de filosofía y determina cinco prioridades para la seguridad y la Política Exterior de la Unión Europea: refuerzo de la seguridad en la Unión, la resiliencia estatal y social de los vecinos orientales y meridionales, la concepción de un enfoque integrado en relación con los

⁵⁴ EUROPEAN COMMISSION. *The European Agenda on Security*, 28 de abril de 2015. COM (2015), 185 final.

conflictos, los órdenes regionales de cooperación, y una gobernanza mundial para el siglo XXI. Con base a esta Estrategia Global, la Unión Europea revisará las estrategias sectoriales existentes y elaborará y aplicará nuevas estrategias temáticas y geográficas acordes con las prioridades políticas de la Estrategia Global, y en esta línea, la ya apuntada recién creada nueva Comisaría de Seguridad, que contará con las materias y expertos de interior, movilidad y transporte, y que refuerza, a su vez, la propuesta que se hace en este trabajo para incluir la seguridad en las vías terrestres como ámbito de la seguridad nacional y de la seguridad de la movilidad vial como línea de acción en la Estrategia de Seguridad Nacional.

Una acción coordinada de investigación criminal eficaz ayuda en la lucha contra el terrorismo y las formas específicas de delincuencia, y aquí por ejemplo, cabría destacar el «papel del ciclo de actuación de la Unión Europea para la lucha contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional en el refuerzo de la cooperación operativa, y su considerable contribución a la aplicación de la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020, así como a la garantía de un planteamiento anticipatorio y orientado a la inteligencia criminal a este respecto». Se trataría de generar una zona común de interconectividad entre todos los Servicios de Inteligencia e Información de los Estados miembros de la Unión Europea, más que en un intercambio puntual de información. Con base al Tratado de Prüm, las operaciones conjuntas permiten la cooperación policial internacional, que supera el abanico de posibilidades ofrecidas por los Equipos Conjuntos de Investigación. El objetivo del *Tratado de Prüm de cooperación más intensa en la lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal* se ve favorecido por la comunitarización del tercer pilar, de acuerdo con el Tratado de Lisboa, consolidando el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y promoviendo una eficacia mayor en la cooperación policial y judicial en materia penal. «Con todo, sería deseable alcanzar el tan ansiado Modelo de Inteligencia Criminal, a cuyo mando se encontrara una autoridad supra-ministerial para profundizar en el intercambio de inteligencia criminal antiterrorista y hacer frente de manera más eficiente a las principales amenazas de la seguridad»⁵⁵.

Una de las principales dificultades con que se encuentran muchos análisis de riesgos a la seguridad nacional es que puedan avanzar más allá de proyecciones de presente, escenarios verosímiles y posibles de futuro con medidas de neutralización eficaces y factibles. Es creciente el número de autores que abogan por utilizar medios científicos para su investigación. Entre las dificultades tradicionales que citan estos autores se encuentran, por ejemplo, el carácter parcial de los estudios, no solo respecto de la temática, que habitualmente se concentra en el terrorismo, sino también por el alcance de la muestra aun cuando pudiera incluir comparativa entre varios países o áreas geoestratégicas y por la inercia de acudir a esquemas de pensamiento, decisión y gestión habituales en el propio entorno de Gobierno de los países o de los organismos

55 DEL MORAL TORRES, Anselmo. *Cooperación policial en la Unión Europea. La necesidad de un modelo de inteligencia criminal eficiente*. Núm. de edición: 1ª; Madrid, 2010; Ed. Dykinson. ISBN: 8499822460.

u organizaciones con encomienda específica para realizar estos análisis o para tomar las decisiones que los contrarresten⁵⁶. De igual modo, se echa en falta una evaluación de las medidas desarrolladas por áreas temáticas delincuenciales, de crimen organizado, y violencia política, más allá del terrorismo por regiones en el mundo, con la dificultad añadida que el estudio del coste-beneficio en estos casos apenas tiene cabida, ya que priman, en buena parte de ellos, intereses nacionales, y en ocasiones, supranacionales de más que harta difícil ponderación. Autores como Blanco abogan por una visión estratégica y un planteamiento holístico de la seguridad, que permita alcanzar una panorámica global⁵⁷.

Considerando que la evidencia científica, el análisis de datos a gran escala, y subsecuentes tipologías de modelización pueden contribuir a un entendimiento mayor de los riesgos y amenazas a nuestra seguridad, no habríamos de sustraernos a concitar otros medios como la aplicación de las ciencias sociales, las matemáticas aplicadas, y el tratamiento transversal, que procurará la interacción de realidades diversas más allá de una visión holística, creando escenarios categoría de infinito potencial e infinito actual como una nueva manera de ver el mundo. De tal forma, que «siendo el mundo todo lo que acaece», según Wittgenstein (*Tractatus lógico-philosophicus: Die Welt ist alles was der Fall ist*), lo que se nos dice de él es que comporta devenir y casualidad. Ahora bien, el mundo no constituye un conjunto de cosas indeterminadas (*dinge*), sino de hechos ciertos (*tatsachen*), que a su vez lo determinan (*bestimmen*). Se da así un proceso circular en el que los hechos configuran su propio acaecer, tanto en lo que es como en lo que no es⁵⁸.

El escenario de la comunidad internacional y de forma destacada para España el de la Unión Europea cobra una importancia especial para la anticipación y la prevención para la detección de los riesgos y amenazas a la seguridad, con el fin de contribuir a su neutralización porque nos obliga a los Estados miembros, por un lado, a trabajar de forma concertada, con la ventaja de contar con un marco regulatorio común de seguridad interior y exterior, y por otro lado, a replantear y aún a adaptar nuestra seguridad nacional a la seguridad europea, y por ende, como si de círculos concéntricos se tratara, a la seguridad periférica, de vecindad con terceros países en proximidad y ultraperiféricos.

56 COHEN, J.; *et. al.*: «Research on terrorism. Critical analysis in Knowledge, the Great Challenge to Deal with Terrorism», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 2, Núm. 1, 2016, pp. 46 y 48. (Consultado: 01.09.2016), en DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.3.3>.

57 BLANCO NAVARRO, J.M.; *et. al.*: «Gestión del conocimiento y cultura de seguridad» en *Cuadernos de la Guardia Civil*. Prefacio: Jorge Fernández Díaz. Ed. Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Dirección General de la Guardia Civil, Centro Universitario de la Guardia Civil. Edición Especial 25 Aniversario, Madrid, 2015, p. 50. NIPO: 126-15-005-2.

58 GARCÍA PICAZO, Paloma. *La investigación del medio internacional. Fundamentos teóricos y conceptuales, métodos y técnicas*. Núm. de edición: 1ª; Madrid, 2012, p. 63, Ed. Tecnos; ISBN: 9788430955909.

La propuesta planteada en este trabajo de incluir de forma específica la seguridad en las vías terrestres como ámbito de especial interés para la seguridad nacional y de la seguridad de la movilidad vial como línea de acción en la Estrategia de Seguridad Nacional pretende contribuir al Sistema de Seguridad Nacional para hacer frente al fenómeno reconocido en las regulaciones y estrategias nacionales e internacionales de seguridad sobre los riesgos y amenazas en constante mutación, siendo preciso emplear patrones nuevos de pensamiento y considerar el rediseño de las estrategias existentes.

La creación reciente del Comisariado de Seguridad en la Unión Europea permitirá abordar materias y participar a especialistas de otras áreas temáticas que hasta la fecha no habían sido convocados o que tenían una representación exigua como el caso del transporte terrestre y de la movilidad.

Como conclusión final, cabría señalar, que en la línea más avanzada y omnicomprensiva de lo que concierne a la seguridad en el transporte terrestre y a las infraestructuras críticas, está la propuesta planteada de incluir de forma específica la seguridad en las vías terrestres como ámbito de especial interés para la seguridad nacional y de la seguridad de la movilidad vial como línea de acción en la Estrategia de Seguridad Nacional, ya que por su carácter transversal, transnacional y para posibilitar el desarrollo de otros ámbitos de especial interés para la seguridad nacional, contribuye al Sistema de Seguridad Nacional para hacer frente al fenómeno reconocido en las regulaciones y estrategias nacionales e internacionales de seguridad sobre los riesgos y amenazas en constante mutación, siendo preciso emplear patrones nuevos de pensamiento y considerar el rediseño de las estrategias existentes, alineándose «con la idea de las reservas de inteligencia y de una comunidad de inteligencia ampliada»⁵⁹ para el ejercicio efectivo de la libertad y la seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y capítulos

ARTEAGA MARTÍN, Félix.; *et. al.*: «La reforma del sector de la seguridad: propuesta en su incardinación en la Política Española de Defensa» en *La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno*; prologuista: Marcelino Oreja Aguirre. Cuadernos de Estrategia, Núm. 138, Ministerio de Defensa 2008. (Consultado: 14.04.2014), en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_138_Reforma_Sector_Seguridad.pdf NIPO ed. electrónica: 076-08-140-1.

⁵⁹ JORDÁN, J.: «Análisis de inteligencia estratégica en estudios estratégicos y seguridad internacional», en *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*. Ed. Plaza y Valdés, 2012, p. 383. ISBN: 978-84-15271-59-8.

- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. «Métodos teóricos para la elaboración de Estrategias de Defensa y Seguridad». *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, Ed. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica; Prologuista Javier Solana; Núm. de edición: 1ª; Madrid, 2016. ISBN: 978-84-9091-176-1 (ed. papel).
- BLANCO NAVARRO, José María.; *et. al.*: «Gestión del conocimiento y cultura de seguridad» en *Cuadernos de la Guardia Civil*. Prefacio: Jorge Fernández Díaz. Ed. Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Dirección General de la Guardia Civil, Centro Universitario de la Guardia Civil. Edición Especial 25 Aniversario, Madrid, 2015. NIPO: 126-15-005-2.
- DEL MORAL TORRES, Anselmo. *Cooperación policial en la Unión Europea. La necesidad de un modelo de inteligencia criminal eficiente*. Núm. de edición: 1ª; Madrid, 2010; Ed. Dykinson. ISBN: 8499822460.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M.; *et. al.*: *Diccionario de Inteligencia y Seguridad*. Ed. Lid, prologuista: José Manuel Bleuca; Núm. de edición: 1ª; Madrid, 2013. ISBN: 9788483567609.
- GARCÍA PICAZO, Paloma. *La investigación del medio internacional. Fundamentos teóricos y conceptuales, métodos y técnicas*. Núm. de edición: 1ª; Madrid, 2012, Ed. Tecnos; ISBN: 9788430955909.
- JORDÁN, Javier.; *et al.*: «Análisis de inteligencia estratégica en estudios estratégicos y seguridad internacional» en *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*. Ed. Plaza y Valdés. Madrid, 2012. ISBN: 978-84-15271-59-8.
- MOURE COLÓN, Fernando. «Seguridad y Estrategia» en *Armonización de las líneas de acción de la Estrategia Integral de Seguridad de la comunidad internacional: aportación española*, Número de edición: 1ª; Ed. Dykinson, 2014; ISBN: 978 84 9085 226 2.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. *Un mundo más seguro. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, los desafíos y el cambio. Resumen*. Ed. Naciones Unidas, 2004. (Consultado: 12.04.2011), en http://www.un.org/es/events/pastevents/a_more_secure_world/pdf/brochure_sp.pdf.

Artículos de Revistas

- ARTEAGA, Félix. *Comentario Elcano* 46/2015. «La Ley de Seguridad Nacional: tarde y mal pero ¿Mejor que nunca?» 24 de julio. Recuperado de http://www.rea-linstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/comentario-arteaga-ley-seguridad-nacional-tarde-mal-pero-mejor-que-nunca.
- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel.; *et. al.*: «Las estrategias de la seguridad y la defensa» en *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, Monografías del

- CESEDEN, Núm. 67. Prologuista: Fernando Armada Vadillo; Ed. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. Madrid, 2004. ISBN: 84-9781-087-2.
- BLANCO NAVARRO, José María.; *et. al.*: «Gestión del conocimiento y cultura de seguridad» en *Cuadernos de la Guardia Civil*. Prefacio: Jorge Fernández Díaz. Ed. Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Dirección General de la Guardia Civil, Centro Universitario de la Guardia Civil. Edición Especial 25 Aniversario, Madrid, 2015. NIPO: 126-15-005-2.
- COHEN Jessica.; *et. al.*: «Research on terrorism. Critical analysis in Knowledge, the Great Challenge to Deal with Terrorism», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 2, Núm. 1, 2016. (Consultado: 1.09.2016), en DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.3.3>.
- GONZALVO NAVARRO, Vicente. «Inteligencia económica y seguridad nacional» en *Revista Economist & Jurist*, Núm. de edición: 1ª; Ed. Difusión Jurídica, Madrid, 2015; ISBN: 978-84-92656-33-2.
- LABORIE IGLESIAS, Mario. TCol. DEM, *Documento Marco 05/2011. La evolución del concepto de Seguridad*, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, junio 2011. En http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf. (Consultado: 12.01.2012).
- MERINO THOMAS, M.A.: «El modelo de seguridad privada a debate», *Revista Seguritecnia 2011*. (Consultado: 07.06.2012), en http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=5944.
- «Juncker propone al británico Julian King como comisario de seguridad». (Consultado: 06.09.2016), en http://www.abc.es/internacional/abci-juncker-propone-britanico-julian-king-como-comisario-seguridad-201608021302_noticia.html.

Documentos

- COMISIÓN EUROPEA. *Quinto informe de seguimiento de la evolución del mercado ferroviario de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo*, Bruselas: 08.12.2016. COM (2016), 780 final. (Consultado: 02.01.2017), en <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/COM-2016-780-F1-ES-MAIN.PDF>.
- COMISIÓN EUROPEA. *Movilidad y transportes*. (Consultado: 22.12.2016), en http://ec.europa.eu/transport/road_safety/topics/infrastructure/trans-europe-an_networks_es.
- COMISIÓN EUROPEA. *Road Transport, a Change of Gear, 2012*. (Consultado: 26.06.2013), en https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/road/doc/broch-road-transport_en.pdf.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. X Legislatura. Serie A. Proyectos de Ley, 29 de mayo de 2015*, Núm. 158, p. 1. En <http://>

www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_105/pdfs/1.pdf. (Consultado: 14.10.2015).

CONSEJO DE ESTADO. *Dictamen de Expediente 405/2015 aprobado por unanimidad el 13 de mayo de 2015 sobre el anteproyecto de la Ley de Seguridad Nacional*. (Consultado: 12.07.2016), en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-405>.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020*. (Consultado: 06.05.2016), en <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2015/06/15-16/> y <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9798-2015-INIT/es/pdf>.

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. GOBIERNO DE ESPAÑA. *Elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017*, <http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/primer-paso-elaboración-nueva-estrategia-seguridad-nacional-2017>. (Consultado: 11.03.2017).

EUROPEAN COMMISSION. *The European Agenda on Security*, 28 de abril de 2015. COM (2015), 185 final, (Consultado: 06.05.2015), en <https://www.cepel.europa.eu/sites/default/files/european-agenda-security.pdf>.

EUROSTAT. *Road freight transport in the European Union (EU)*, Consulta realizada el 3 de diciembre de 2016 en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Freight_transport_statistics_-_modal_split.

EUROSTAT. *Passenger Transport Statistics (EU)*. (Consultado: 03.12.2016), en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Passenger_transport_statistics.

GOBIERNO DE ESPAÑA. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *Informe anual de Seguridad Nacional 2016*, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional en su reunión de 20 de enero de 2017. En http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/140217Informe_Anual_de_Seguridad_Nacional_2016.pdf. (Consultado: 15.02.2017).

GOBIERNO DE ESPAÑA. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido, 2013*. (Consultado: 24.09.2014), en http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinal-accesiblebpdf.pdf.

GOBIERNO DE ESPAÑA. *Informe anual de Seguridad Nacional 2014 (2015)*, Ministerio de Presidencia, p. 41. (Consultado: 08.06.2015), en http://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Informe_Seguridad_Nacional%202014.pdf.

GOBIERNO DE ESPAÑA. «La Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos, 2011». (Consultado: 13.09.2011), en <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/Paginas/enlaces/24062011Enlace2.aspx>.

- JEFATURA DEL ESTADO. *Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional*. BOE Núm. 233, de 29 de septiembre de 2015, páginas 87.106 a 87.117. (Consultado: 29.09.2015), en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10389.
- JEFATURA DE ESTADO. *Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional*, BOE Núm. 276, de 18 de noviembre de 2005. (Consultado: 30.06.2016), en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf>.
- JEFATURA DEL ESTADO. *Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional*, BOE Núm. 276, de 18 de noviembre de 2005.
- MINISTERIO DE FOMENTO. GOBIERNO DE ESPAÑA. *Catálogo y evolución de la Red de Carreteras de España a 31 de diciembre de 2015*. (Consultado: 13.04.2016), en https://www.fomento.gob.es/mfom/lang_castellano/direcciones_generales/carreteras/catyev_red_carreteras/.
- MINISTERIO DE FOMENTO, GOBIERNO DE ESPAÑA. «Vías de dependencia municipal», 1998. (Consultado: 11.02.2013), en http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/168E494B-083B-42F7-B459-3B523F78A04C/3697/vias_municipales.pdf.
- MINISTERIO DEL INTERIOR, GOBIERNO DE ESPAÑA. *Dirección General de Tráfico*. (Consultado: 07.08.2016), en <http://www.dgt.es/es/prensa/notas-de-prensa/2016/20160802-julio-han-realizado-2-5-millones-mas-desplazamientos-carretera.shtml>.
- MINISTERIO DEL INTERIOR. *Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta. Un marco para el respeto y el entendimiento común*. Secretaría de Estado de Seguridad, CITCO. (Consultado: 19.09.2015), en <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/plan-estrategico-nacional-de-lucha-contra-la-radicalizacion-violenta/plan-estrategico-nacional>.
- MINISTERIO DEL INTERIOR. ESPAÑA. *Centro de Coordinación de Información sobre Radicalización (CCIR)*. (Consultado: 02.02.2016), en <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/plan-estrategico-nacional-de-lucha-contra-la-radicalizacion-violenta/colaboracion-ciudadana1>.
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES. *Orden PRA 115/2017, de 9 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se aprueba el procedimiento para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional*. BOE Núm. 38, de 14 de febrero de 2017, Sec I, pp. 9.878 y 9.879. <https://www.boe.es/boe/dias/2017/02/14/pdfs/BOE-A-2017-1459.pdf>. (Consultado: 14.02.2017).
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL. *Cuarto informe del secretario general, S/2017/97, sobre la amenaza que plantea el Estado Islámico (Daesh) para la paz y la seguridad internacional y la gama de actividades que realizan las Naciones Unidas en apoyo de los Estados miembros para combatir la amenaza*. Se cita en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2017/97>. (Consultado: 19.02.2017).

- NACIONES UNIDAS. <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/un-global-counter-terrorism-strategy>. (Consultado: 11.02.2017) sobre actividades del equipo especial para la ejecución de la lucha contra el terror.
- NACIONES UNIDAS, CONSEJO DE SEGURIDAD. S/RES/2322, de 12 de diciembre de 2016. <http://www.un.org/foroparalapazenelmediterraneo/wp-content/uploads/2016/12/Resolucion-2322-de-29016.pdf>. (Consultado: 19.02.2017).
- NACIONES UNIDAS. *Objetivos del Desarrollo Sostenible 2016-2030*. En <https://www.sostenibilidad.es/pages/index/objetivos-de-desarrollo-sostenible-2016-2030>. (Consultado: 07.11.2015).
- NACIONES UNIDAS. *Estrategia Global de la ONU contra el Terrorismo el 8 de septiembre de 2006, Resolución 60/288*. Citado en <http://www.interior.gob.es/documentos/642012/5179146/naciones+unidas+8+septiembre+2006+> (español).pdf/2053629e-27d1-4a0f-a8aa-a131f51093e3. Obtenido el 2 de septiembre de 2012 en <http://www.un.org/es/sc/ctc/action.html>.
- NACIONES UNIDAS. *Carta de Naciones Unidas firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco*. Obtenido el 24 de junio de 2016 de <http://www.un.org/es/character-united-nations/index.html>.
- OSCE. *Marco consolidado de la OSCE para la lucha contra el terrorismo. Decisión número 1063, de 7 de diciembre de 2012*. <http://www.osce.org/es/pc/98545?download=true>. Obtenido el 4 de septiembre de 2014.
- OTAN. «NATO 2020. Assured Security; Dynamic engagement» 17 May 2010. En http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2010_05/20100517_100517_expertsreport.pdf. Obtenido el 13 de abril de 2013.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 184/2016 dictada en el Recurso 7330/2015 contra los artículos 4.3, 15.c) y 24 de la Ley 36/2015 de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional*. BOE Núm. 299, de 12 de diciembre de 2016, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-11817#analisis. (Consultado: 13.12.2016).
- UNION EUROPEA. «A global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy», June 2016, en http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf. Consulta realizada el 2 de enero de 2017.

Artículo recibido: 16 de septiembre de 2016.

Artículo aceptado: 9 de mayo de 2017.

Adolfo García Quintela

Capitán de fragata. Jefe de Operaciones. Mando Naval de Canarias.

Correo: agarqui@fn.mde.es

LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MARÍTIMA EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA: DEL «SAFETY» AL «SE- CURITY»

THE EVOLUTION OF MARITIME POLICY IN THE EUROPEAN UNION AND IN SPAIN: FROM «SAFETY» TO «SECURITY»

Resumen

La política marítima tanto nacional como comunitaria debe adaptarse a los cambios que experimenta el mundo a causa de la globalización y de las nuevas amenazas. La evolución necesaria, además de la regulación de las diferentes políticas sectoriales, precisa de la eliminación de los frenos en la voluntad política de los actores implicados, tanto a nivel nacional como comunitario, y de impulsar el interés en lo relacionado con la seguridad marítima en sus dos vertientes: seguridad marítima (*safety*) y protección marítima (*security*).

La evolución de las políticas marítimas en la Unión Europea y en España ha seguido derroteros paralelos y se encuentran con las mismas barreras a franquear.

Palabras Clave

Política, estrategia, vigilancia, información, Unión Europea, España.

Abstract

Both, national and EU maritime policy should adapt to the changes in the world caused by globalization and new threats. The required evolution, besides the regulation of the several sectoral policies, requires removing the brakes on the political will of the actors involved, at national and community levels, and boost interest regarding Maritime Safety and Security.

The evolution of maritime policies in the European Union and Spain have followed parallel tracks and encountered the same barriers to cross.

Keywords

Policy, strategy, surveillance, reporting, European Union, Spain.

Como citar este artículo:

GARCÍA, Adolfo. “ La evolución de la política marítima en la Unión Europea y en España: del «safety» al «security».Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2017, núm.10.

LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MARÍTIMA EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA: DEL «SAFETY» AL «SECURITY»

INTRODUCCIÓN¹

Durante los últimos años y, especialmente, desde los atentados del 11S de 2001, el mundo ha experimentado un cambio en la forma de las amenazas y un aumento de cierto tipo de actividades ilícitas y criminales que también se aprovechan de la gran extensión de la mar para su beneficio. Actividades como la proliferación de armas de destrucción masiva, movimientos de terrorismo internacional, inmigración irregular, tráfico ilícito de personas y de drogas, entre otras amenazas, suponen una amenaza para la seguridad y los intereses de los Estados y de la comunidad internacional. Este tipo de actividades ilícitas y criminales se enmascaran, en ocasiones, en forma de tráficos legítimos y se integran en las rutas de tráfico marítimo más importantes o en aguas que separan zonas con grandes diferencias socioeconómicas.

En este sentido, Fernando del Pozo escribe: «... cualquier cosa que ocurra en la mar toma automáticamente un carácter internacional,...»².

El tráfico marítimo transporta más del 80% del volumen de las mercancías del comercio mundial, que se corresponde con un valor de más del 70% de dicho mercado³, e incluye cantidades significativas de mercancías potencialmente desestabilizadoras como armas, narcóticos, municiones y materiales peligrosos.

La velocidad y volumen del comercio internacional de mercancías por vía marítima se ha incrementado desde finales del siglo XX debido, en gran medida, al empleo de los contenedores. Este tipo de transporte intermodal reduce los tiempos de entrega y los costes pero, a su vez, ha aumentado el riesgo relacionado con el transporte de mercancías desestabilizadoras como narcóticos, armas, falsificaciones y el contrabando en

¹ Con agradecimiento al teniente coronel Francisco Fernández González del Mando de Adiestramiento y Doctrina por su revisión del borrador final del artículo y a los comentarios de los revisores anónimos de la propia revista.

² DEL POZO, Fernando. *La mar nunca está en calma (II). Análisis del concepto de seguridad marítima en España*. Documento de investigación 12/2015, Instituto español de Estudios Estratégicos. Noviembre 2015, p. 15.

³ Estos datos están de acuerdo con el informe *An Evaluation of Maritime Policy in Meeting the Commercial and Security Needs of the United States* realizado en 2009 por IHS Global Insight, Inc. para United States Department of Transportation Maritime Administration que refleja la siguiente estadística:

- Distribución del comercio mundial por volumen: marítimo (89,79%), aéreo (0,25%), terrestre y otros (9,96%).
- Distribución del comercio mundial por valor de las mercancías: marítimo (72,71%), aéreo (12,97%), terrestre y otros (14,32%).

general. El control de este tipo de amenazas requiere una monitorización permanente del tráfico marítimo.

La monitorización, control y protección marítima, especialmente en un momento en que las fuerzas navales se ven reducidas por los recortes impuestos por las crisis financieras de cada Estado, se complica debido a la naturaleza transnacional del comercio global, las banderas de conveniencia y las amenazas asimétricas emergentes.

La cooperación internacional e interagencias y el intercambio de información hacen posible aumentar el control de este tráfico y que se incrementen las detenciones. No obstante, esto no es suficiente ante la demanda permanente de este tipo de tráfico ilícitos que responden con cambios en los nodos, rutas y medios para contrarrestar las medidas que se toman contra ellos.

En este sentido, José Antonio Ruesta Botella, en relación con la Estrategia de Seguridad en el ámbito global también llamaba a la cooperación internacional al expresar lo siguiente: «... en las cosas de la mar resulta mejor cooperar entre todos»⁴. «Al contrario de lo que ocurre en tierra, la mar, como el espacio y el ciberespacio, no tiene fronteras, está escasamente regulado y tiene un carácter global»⁵.

Por otra parte, la existencia de diferentes marinas, –mercante, pesquera, deportiva y de guerra–, algunas de ellas en aumento, como la deportiva, hacen que exista un mayor riesgo en el ámbito de la seguridad marítima en cuanto a incidentes relacionados con la seguridad de la vida humana en la mar y de contaminación marina, ya que todas ellas contribuyen al aumento de la actividad en la mar.

A este respecto, José Antonio Ruesta Botella también apuntaba la necesidad de contemplar todo el espectro en las cuestiones de la mar: «... la Estrategia de Seguridad en el ámbito marítimo global tendrá que abarcar el amplio espectro que va desde lo civil hasta lo militar»⁶.

Por todo ello parece necesario analizar la evolución de las políticas marítimas en Europa y en España al objeto de conocer su adaptación a los nuevos peligros y amenazas e identificar la necesidad de mejorar su desarrollo.

La necesidad de armonizar nuestra Política Marítima Nacional y la de la Unión Europea está de acuerdo con lo expresado por Fernando del Pozo: «La dimensión internacional requiere que la legislación nacional esté armonizada con la internacional»⁷.

4 RUESTA BOTELLA, Jose Antonio. *La Presidencia española de la Unión Europea: del concepto de seguridad marítima a la Estrategia de Seguridad en el ámbito marítimo global*, ARI 101/2010. Real Instituto Elcano, 17.06.2010. p. 2.

5 *Ibidem.* p. 3.

6 *Ibidem.* p. 4.

7 *La mar nunca está en calma...* Op. cit. p. 17.

LA POLÍTICA MARÍTIMA EN EUROPA

Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la seguridad y la protección mundiales cobraron una importancia sin precedentes y pasaron a ser una prioridad absoluta para todos los Gobiernos.

No obstante, las medidas encaminadas a mejorar la protección marítima no nacieron a raíz de estos atentados. La seguridad marítima ya se encontraba dentro de los programas de los diferentes Gobiernos ya que la existencia de amenazas en los puertos y a los buques en la mar, como la piratería por ejemplo, son mucho anteriores a los actos de megaterrorismo vividos recientemente. Por otra parte, a nivel europeo, la protección marítima comienza a tener importancia a raíz de incidente con el buque *Achille Lauro* en octubre de 1985. Entonces la Organización Marítima Internacional (OMI) respondió inmediatamente con la Resolución A.584(14) aprobada en la decimocuarta asamblea el 20 de noviembre de 1985⁸ y, posteriormente, adoptando en marzo de 1988 el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (Convenio SUA)⁹.

Así pues, la consecuencia de los actuales atentados ha sido, solamente, la revisión de dichos programas y el incremento de las medidas de seguridad.

Posteriormente en 1993, la Unión Europea, en su Política Común de Seguridad Marítima¹⁰, reconocía la necesidad de intensificar, en su caso, la actuación a escala comunitaria o nacional, encaminada a garantizar una respuesta adecuada a las exigencias de la seguridad marítima y la prevención de la contaminación marina; además, destacaba que la futura actuación comunitaria debía basarse en fortalecer la inspección e introducir medidas para expulsar de las aguas comunitarias a todos los buques que no se ajusten a la normativa establecida, mejorar la seguridad de la navegación marítima, detectar dentro de la Comunidad¹¹ las zonas sensibles desde el punto de vista medioambiental y proponer a la Organización Marítima Internacional (OMI) medidas específicas para las mismas. Todo ello debería realizarse mediante un Plan de Acción comunitario que tuviese en cuenta los convenios internacionales y los trabajos

8 ORGANIZACIÓN MARÍTIMA INTERNACIONAL. *Resolución A.584(14) sobre medidas para prevenir los actos ilícitos que amenazan la seguridad del buque y la salvaguardia de su pasaje y tripulación*, 20 de noviembre de 1985.

9 El Convenio SUA incorporó el 14 de octubre de 2005, un protocolo que pretende aclarar cuándo se comete un delito.

10 *Resolución del Consejo de 8 de junio de 1993 relativa a una Política Común de Seguridad Marítima* (93/C 271 /01), de 07.10.93.

11 La *Resolución del Consejo de 8 de junio de 1993 relativa a una Política Común de Seguridad Marítima* todavía se refiere a la «Comunidad», a pesar de que a partir de 1992, con el Tratado de Maastricht, la Unión Europea absorbe las Comunidades existentes en aquél entonces: la Comunidad Europea (CE), la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa).

de la OMI, del Memorándum de Acuerdo y de la Organización Mundial del Trabajo (OIT). Todas estas medidas estaban incluidas en la vertiente «safety»¹² de la seguridad marítima y no contemplaban la vertiente «security»^{13,14}.

En este sentido, hay que tener en cuenta que el Acta Única Europea (AUE), que entró en vigor en 1987, revisaba los Tratados de Roma para reactivar la integración europea y llevar a cabo la realización del mercado interior¹⁵. Este mercado único traía consigo la necesidad de definir una política común de transportes, necesidad ya reflejada en el Tratado de Roma en 1957¹⁶, que debía afectar, lógicamente, al transporte marítimo. De tal manera que la política común de transportes, que incluye el transporte marítimo, es una de las primeras políticas comunes de la Unión Europea (UE). Esta política se encuentra regulada por el Título VI del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que entró en vigor en 1993.

Así, la política comunitaria de seguridad marítima es relativamente reciente, arrancando con la Comunicación de la Comisión de 1993, *Una Política Común de Seguridad Marítima*, orientada a mejorar la seguridad de los buques, sus tripulaciones y los pasajeros, y a reducir más eficazmente la contaminación marina y, por lo tanto, enmarcada en la vertiente «safety» de la seguridad marítima. Llegados a este punto, y teniendo en cuenta que podría discutirse la diferencia entre «seguridad» y «protección» marítima, no se entiende que esta Política Común de Seguridad Marítima no aborde los asuntos relacionados con la protección marítima, toda vez que ya existía una preocupación en esta vertiente tal y como se refleja en el Convenio SUA de 1988.

En noviembre de 2002, de conformidad con la *Decisión 87/373/CEE del Consejo, de 13 de julio de 1987*, se crea el «Comité de Seguridad Marítima y Prevención de la Contaminación por los Buques», se modifican los Reglamentos relativos a la seguridad ma-

12 En este artículo, por «Seguridad marítima», –*safety* en inglés; *sécurité* en francés–, se entenderá lo relacionado con la seguridad de la vida humana en la mar y la protección del medio ambiente marino.

13 En este artículo, por «protección marítima», –*security* en inglés; *sûreté* en francés–, se entenderá lo relacionado con la protección y defensa de las personas y de los intereses del Estado en la mar.

14 Según Fernando del Pozo, –Documento de trabajo 3/2014, Real Instituto Elcano, 12 de marzo de 2014–, existe un problema semántico entre estos dos conceptos que, en ocasiones, da lugar a una invasión de competencias por parte de los actores implicados. No obstante, en este artículo no se pretende aclarar esta dicotomía y, es opinión del que suscribe, que no hay que confundir el concepto con los medios empleados para resolver la incidencia o las competencias asignadas a cada uno de los actores involucrados en la misma.

15 Concretamente, en el artículo 8A del Acta Única Europea se define el objetivo de establecer progresivamente, hasta su consecución el 31 de diciembre de 1992, el mercado interior como «un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado».

16 Esta necesidad de una política común de transportes ya se contemplaba en el Título IV «Les transports» del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea firmado en Roma en 1957.

rítima y a la prevención de la contaminación por los buques¹⁷ y se emite una directiva para mejorar la aplicación de la legislación comunitaria en el ámbito de la seguridad marítima, la protección del entorno marino y las condiciones de vida y trabajo a bordo de los buques¹⁸. Por lo tanto, estas medidas siguen teniendo solamente una visión «safety» del ámbito marítimo.

No es hasta 2004, mediante el *Reglamento (CE) 725/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias*, cuando se comienza a introducir aspectos relacionados con la «protección marítima» al objeto de garantizar la protección del transporte marítimo, de los ciudadanos que lo utilizan y del medio ambiente contra actos ilícitos internacionales como el terrorismo. Esta reglamentación supone un hito para la protección marítima en la Unión Europea ya que, anteriormente, solamente el Convenio SUA de 1988 había respondido de forma puntual y no del todo efectiva a una parte específica de la protección marítima siendo, por lo tanto, insuficiente.

En 2006, en el libro verde sobre la Política Marítima de la Unión Europea¹⁹, la Comisión expone la necesidad de abordar la política marítima de forma integral y con un enfoque holístico. Este libro parte de las políticas e iniciativas de la Unión Europea existentes, es coherente con la Estrategia de Lisboa, trata de equilibrar las dimensiones económica, social y medioambiental del desarrollo sostenible, y de proporcionar las adecuadas respuestas a incidentes relacionados tanto con las vertientes «safety» y «security».

Posteriormente, el 14 de diciembre de 2007, el Consejo Europeo recibe la Comunicación de la Comisión, de 10 de octubre de 2007, sobre una Política Marítima Integrada de la Unión Europea (PMI) y su Plan de Acción correspondiente²⁰ y alienta a las próximas Presidencias a trabajar en el establecimiento de una Política Marítima

17 *Reglamento (CE) 2099/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por el que se crea el Comité de Seguridad Marítima y Prevención de la Contaminación por los Buques (COSS) y se modifican los Reglamentos relativos a la seguridad marítima y a la prevención de la contaminación por los buques.*

18 *Directiva 2002/84/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por la que se modifican las Directivas relativas a la seguridad marítima y a la prevención de la contaminación por los buques, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 324. 29.11.2002.*

19 COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Green Paper Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas*, COM (2006), 275 final, Brussels, 07.06.2006.

20 Según lo reflejado en el punto 58 de las *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, de 14 de diciembre de 2007*, en el que se expresa lo siguiente: «El Consejo Europeo saluda la Comunicación de la Comisión sobre una política marítima integrada de la Unión Europea y el Plan de Acción propuesto, en el que se establecen las primeras medidas concretas para el desarrollo de un planteamiento integrado de la política marítima».

Integrada para la Unión Europea²¹. El documento de esta comunicación, también llamado «libro azul», expone que una PMI mejorará la capacidad de Europa para hacer frente a los desafíos de la globalización y la competitividad, el cambio climático, la degradación del medio ambiente, la seguridad y protección marítima, y la sostenibilidad y seguridad energética. Esta PMI debe estar basada en la excelencia en cuanto a investigación, tecnología e innovación marina y debe estar estrechamente relacionada con la Estrategia de Lisboa para asuntos relacionados con el empleo y el crecimiento económico y con la Agenda de Gotemburgo²² para un desarrollo sostenible.

De tal manera que la PMI intenta dar una mayor coherencia a los asuntos marítimos a través de una mejor coordinación intersectorial enfocada a los asuntos no incluidos en las políticas sectoriales y abarcando, concretamente, las siguientes políticas transversales: crecimiento azul²³, conocimiento y datos del mar, ordenación del espacio marítimo, vigilancia marítima integrada y estrategias de cuenca marítima²⁴.

La PMI, por tanto, se centra en la vertiente «safety» de la seguridad marítima, siendo la única aproximación a la vertiente «security» la Política Transversal sobre Vigilancia Marítima Integrada a pesar de que en 1988 y en 2004 la Unión Europea ya había identificado más áreas de actuación relacionadas con la protección marítima.

Dentro de esta política se enmarcan las Comunicaciones de la Comisión «COM (2009) 538» y «COM (2010) 584» sobre la vigilancia marítima integrada para, respectivamente, determinar los principios necesarios para la creación de un entorno común de intercambio de información y la elaboración de una hoja de ruta²⁵ para su creación.

Este intercambio de información tiene por objeto ofrecer un conocimiento de la situación de las actividades realizadas en el mar con repercusiones en la seguridad y

21 Según lo reflejado en el punto 58 de las *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, de 14 de diciembre de 2007*, en el que se expresa lo siguiente: «El Consejo Europeo invita a la Comisión a presentar las iniciativas y propuestas previstas en el Plan de Acción y hace un llamamiento a las próximas Presidencias para que trabajen en el establecimiento de una Política Marítima Integrada para la Unión. Se invita a la Comisión a que informe al Consejo Europeo sobre los avances realizados a finales de 2009».

22 COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. (Commission's proposal to the Gothenburg European Council), *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*. COM (2001), 264 final, Brussels, 15.05.2001.

23 El crecimiento azul es una estrategia a largo plazo enfocada a apoyar el crecimiento de los sectores marino y marítimo de forma integrada y sostenible.

24 Las políticas transversales de la PMI se pueden encontrar relacionadas en la información institucional de la Comisión Europea disponible en: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy_es.

25 La hoja de ruta expone los pasos necesarios para reunir a las autoridades nacionales a fin de posibilitar el intercambio de información disponible en los guardacostas; los organismos responsables del seguimiento del tráfico marítimo, del control medioambiental, de la prevención de la contaminación, de la pesca y el control de las fronteras; en las autoridades fiscales, judiciales y policiales; y en las Fuerzas Armadas.

protección marítima, el control de las fronteras, la contaminación marítima y el medio ambiente marino, el control de la pesca, la aplicación de la normativa general, la defensa y los intereses económicos de la Unión Europea, con el fin de facilitar la toma de decisiones apropiada²⁶.

Según datos de los Estados miembros en 2012, solamente se comparte el 30% de la información que debería ser compartida. Por ello, el objetivo actual es lograr que se comparta toda la información relativa al ámbito marítimo que pueda ser de interés para las autoridades que puedan verse implicadas²⁷. El problema de compartir más o menos información depende del interés y voluntad política de los Estados. La Unión Europea, que es consciente de ello, aborda este asunto en la conferencia «Safe Seas. Can an Integrated Maritime Surveillance be achieved by the EU?» celebrada en el Comité Económico y Social de la Unión Europea el 24 de marzo de 2015 en cuyo programa se incluye el asunto «Maritime surveillance: political, cultural and technical limitations to sharing relevant information across sectors and borders» para debatir sobre la mejora de las operaciones de vigilancia marítima cuando son apoyadas por un mejor intercambio de información y coordinación²⁸. Un ejemplo de que, superando los frenos políticos, este necesario intercambio de información es beneficioso y posible, es el *Maritime Analysis and Operations Centre-Narcotics* (MAOC-N)²⁹ –foro de cooperación multilateral para la lucha contra el tráfico de drogas por mar y aire– o el intercambio de información que se produce en la Operación «ATALANTA» tal y como explica José Antonio Ruesta Botella³⁰.

26 *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un proyecto de hoja de ruta para la creación del entorno común de intercambio de información con fines de vigilancia del ámbito marítimo de la UE*, COM (2010), 584 final, Bruselas, 20.10.2010, p. 2-3.

27 Información extraída del discurso de Lowri Evans –director general para Asuntos Marítimos y de Pesca en la DG MARE de la Comisión Europea– realizado durante la conferencia en el Comité Económico y Social de la UE el 24 de marzo de 2015.

28 El programa de la conferencia se encuentra disponible en: <http://www.eu-events.eu/646-safe-seas-can-an-integrated-maritime-surveillance-be-achieved-by-the-eu.html>.

29 El MAOC-N, operativo desde 2007 con base en Lisboa, integra autoridades marítimas, militares, de aduanas y de la Policía de los Estados participantes (España, Francia, Portugal, Irlanda, Italia, Holanda y Reino Unido) y con un observador permanente perteneciente a la Drug Enforcement Administration (DEA) de los EE.UU. El MAOC-N es una unidad europea para imposición de la ley con apoyo de fuerzas militares combinando medios de inteligencia marítimos y aéreos.

30 RUESTA BOTELLA, José Antonio. *La Presidencia española de la UE: del concepto de seguridad marítima a la Estrategia de Seguridad en el ámbito marítimo global*. ARI 101/2010, Real Instituto Elcano, 17.06.2010. p. 5: «... el intercambio de información entre todas las Agencias que trabajamos en la mar. Solo hace un año y medio apuntar esta necesidad era prácticamente hablar de un futuro incierto. Sin embargo, una de las aportaciones positivas que está teniendo la Operación “ATALANTA” es permitirnos a todos comprender que no solo es necesario compartir la información sino que, al hacerlo, todos ganamos».

La dificultad en la cooperación a nivel nacional e internacional y la falta de la visión de seguridad lo apuntaba José Antonio Ruesta Botella al decir, en relación a la Estrategia Europea de Seguridad Marítima, lo siguiente:

«Esa Estrategia debe acabar con las “organizaciones silo” que proliferan actualmente, permitiendo a cada organismo ejercer sus competencias legales pero coordinando de manera efectiva con los restantes. Además de las Agencias civiles nacionales, la Estrategia debe también contemplar las necesidades de seguridad que nacen en el ámbito de las Agencias europeas con responsabilidades en el ámbito marítimo: EMSA, Frontex, CFCA, ESA y otras que en el futuro se puedan crear. Esas Agencias tienen una actividad dirigida al ámbito civil pero ofrecen una aportación inestimable y requieren, a su vez, aspectos específicos de seguridad»³¹.

Así pues, actualmente, la vigilancia marítima integrada se limita a un intercambio de información que, de momento, no se ha conseguido a nivel óptimo aunque se identifica como necesario y se lleva a cabo en áreas específicas.

En 2008, se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino, para proteger y restablecer los ecosistemas marinos europeos, y garantizar la viabilidad ecológica de las actividades económicas relacionadas con el medio marino hasta el año 2021. A estos efectos, las aguas marinas europeas se dividen en cuatro regiones: el mar Báltico, el océano Atlántico nororiental, el mar Mediterráneo y el mar Negro. En cada región y posibles subregiones a que pertenezcan, los Estados miembros interesados deberán coordinar su acción, entre sí y con los terceros Estados interesados³².

Además, en 2008, el Grupo de «Amigos de la Presidencia» del Consejo de la Unión Europea incide en la adopción de un enfoque integral de las cuestiones marítimas teniendo en cuenta las especificidades regionales y respetando el principio de la subsidiariedad. También recuerda que la Política Marítima Integrada está ligada a la Estrategia de Lisboa³³ para lograr un desarrollo sostenible basado en el conocimiento de los medios, apoya la cooperación en el ámbito de la investigación³⁴ y apoya la gestión

31 RUESTA BOTELLA, José Antonio. *La Presidencia española de la UE: del concepto de seguridad marítima a la Estrategia de Seguridad en el ámbito marítimo global*. ARI 101/2010, Real Instituto Elcano, 17.06.2010. p. 4.

32 *Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino*. (Directiva Marco sobre la estrategia marina).

33 La Estrategia de Lisboa, derivada del Consejo Europeo celebrado el 23 y 24 de marzo de 2000, tenía por objetivo hacer que, en 2010, Europa fuera la economía más próspera, dinámica y competitiva del mundo y con capacidad de crecimiento de forma sostenible.

34 COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *A European Strategy for Marine and Maritime Research. A coherent European Research Area framework in support of a sustainable use of Oceans and Seas*, COM (2008), 534 final, Brussels, 3.9.2008.

integrada del espacio marítimo europeo y un proyecto piloto sobre la vigilancia en el Mediterráneo, reflejados en el Plan de Acción de la Comisión³⁵.

En 2009, el Consejo de la Unión Europea reconoce la necesidad de actuar en favor de una gobernanza marítima integrada en los Estados miembros que haga frente a los principales desafíos a medio y largo plazo en materia de protección ambiental, protección y seguridad marítimas, crecimiento económico, empleo de calidad y bienestar, y sostenibilidad para los océanos, mares y regiones costeras europeas; además, atiende a la continua aplicación de la Estrategia de Investigación Marina y Marítima de la Unión Europea destinada a proporcionar la base de conocimientos para la aplicación de la PMI, apoya la idea de establecer un planteamiento integrado de la vigilancia marítima mediante un entorno de puesta en común de la información, acoge el planteamiento de PMI presentado para el Mediterráneo³⁶, apoya la presentación de la *Comunicación de la Comisión sobre desarrollo de la dimensión internacional de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea*³⁷ y reconoce la importancia del diálogo a nivel internacional sobre una Política Marítima Integrada y otras cuestiones marítimas en los foros competentes³⁸.

Las estrategias regionales³⁹ lanzadas por la Unión Europea, salvo la Estrategia para el mar Mediterráneo de 2009, abordan el asunto de la «economía azul» y de los asuntos relacionados con la vertiente «safety» de la seguridad marítima. A diferencia de estos, el documento para la Estrategia para el mar Mediterráneo, titulado *Towards an Integrated Maritime Policy for better governance in the Mediterranean*, incluye los asuntos «safety» y «security» y contempla la vigilancia marítima como una actividad necesaria para la gestión de un espacio marítimo más seguro. Estas Estrategias no siguen el mismo patrón y, siendo la del mar Mediterráneo una de las primeras, no se replica la parte de «security» en las demás lo cual no deja de indicar una falta de visión de lo que es el ámbito marítimo.

En 2010, durante la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y de la Política Exterior

35 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Grupo de «Amigos de la Presidencia», *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la Política Marítima Integrada*, 16503/08 REV 1. Bruselas, 2 de diciembre de 2008.

36 Commission of the European Communities, *Towards an Integrated Maritime Policy for better governance in the Mediterranean*, COM(2009) 466 final, Brussels, 11.9.2009.

37 Commission of the European Communities, *Developing the international dimension of the Integrated Maritime Policy of the European Union*, COM (2009), 536 final, Brussels, 15.10.2009.

38 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Grupo de «Amigos de la Presidencia», *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la Política Marítima Integrada*, 15175/1/09 REV 1. Bruselas, 11 de noviembre de 2009.

39 La UE ha elaborado estrategias para las siguientes regiones: mares Jónico y Adriático (2014), océano Atlántico (2011), océano Ártico (en proceso), mar Báltico (2009), mar Negro (2011), mar Mediterráneo (2009), mar del Norte (en proceso), regiones ultraperiféricas (2007).

y de Seguridad Común (PESC), dentro de la Estrategia Europea de Seguridad, y relacionada con la Política Marítima Integrada, se lanza una iniciativa para la elaboración de una Estrategia de Seguridad Marítima. Además, se apuesta por profundizar en un planteamiento integrado con Estados costeros mediterráneos no pertenecientes a la Unión Europea, se incide en la necesidad de fortalecer el papel de la Unión Europea en organizaciones internacionales en relación con temas marítimos, y se apoyan los proyectos de vigilancia marítima Bluemassmed (Mediterráneo) y Marsuno (mar Báltico y Mar del Norte)⁴⁰. La Presidencia española estimaba que la seguridad marítima es un concepto global que afecta a todas las vías de comunicación y que deber tener en cuenta todos los recursos de los Estados y de las instituciones europeas para asegurar el buen Gobierno de los espacios marítimos. De esta manera, España impulsaba dentro de la Unión Europea la necesidad de entender los asuntos marítimos desde una perspectiva global⁴¹.

El impulso de España a la ESMUE también lo expresa Fernando del Pozo: «Fue España la principal impulsora de este segundo y definitivo empeño, y durante su Presidencia rotatoria de la Comisión (enero-junio 2010) fue cuando en el Consejo Informal de Defensa, celebrado en Mallorca, se planteó la imperiosa necesidad de una ESMUE...»⁴².

Al concluir sobre la Presidencia española de la Unión Europea, José Antonio Ruesta Botella también expresaba el papel de España en la ESMUE al decir: «Esperemos que se consiga un resultado beneficioso para todos y, si así fuera, podríamos en su momento decir que tiene su origen en la propuesta efectuada por España durante su periodo de Presidencia en el primer semestre de 2010»⁴³.

Más tarde, en 2011, la Unión Europea establece un programa de apoyo para la consolidación de la Política Marítima Integrada cuyo objeto es impulsar su consolidación y aplicación a fin de lograr el máximo de desarrollo sostenible de mares y océanos, la ampliación de conocimiento científico y el crecimiento económico y cohesión social en los Estados miembros⁴⁴.

40 MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA UNIÓN EUROPEA. *Balance de la IV Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea. Primer semestre de 2010*, Madrid, 2010.

41 El que suscribe participó, desde el Estado Mayor Conjunto, en diferentes grupos de trabajo durante la Presidencia española de la Unión Europea y en el grupo de coordinación entre el Estado Mayor de la Defensa y la Dirección General de Política de la Defensa.

42 *La mar nunca está en calma...* Op. cit. p. 20.

43 RUESTA BOTELLA, José Antonio. *La Presidencia española de la UE: del concepto de seguridad marítima a la Estrategia de Seguridad en el ámbito marítimo global*. ARI 101/2010, Real Instituto Elcano, 17.06.2010. p. 7.

44 *Reglamento (UE) 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2011 por el que se establece un programa de apoyo para la consolidación de la Política Marítima Integrada*, L 321. 5.12.2011.

La Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca (DG MARE) es el departamento de la Comisión responsable de aplicar la Política Pesquera Común y la Política Marítima Integrada, que incluyen las medidas relacionadas con la protección, control, medidas de mercado, acciones estructurales y relaciones pesqueras internacionales⁴⁵. No obstante, con carácter general, la DG MARE asigna la mayor parte de su presupuesto, aproximadamente el 95%, a la Política Pesquera Común, quedando solamente un 5% para la PMI⁴⁶. Más concretamente, el instrumento que financia la aplicación de la Política Pesquera Común durante el periodo 2014-2020 es el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) el cual se distribuye en esos porcentajes que, aunque parezcan que restan importancia a la PMI, cuadruplican su presupuesto, demostrando así el interés de la Unión Europea en su desarrollo⁴⁷. Este fondo dispone de un total de 6.400 millones de euros que se distribuyen de la siguiente manera: 718 millones, que suponen un 11,2%, se destinan a la Política Marítima Integrada y 5.682 millones, —el 88,85% restante—, se asignan a la Política Pesquera Común⁴⁸. La inclusión de la PMI en el FEMP contribuye a los principales objetivos establecidos en la Estrategia «Europa 2020» y responde a los objetivos generales de incrementar la cohesión económica, social y territorial establecida en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁴⁹.

Por lo tanto, a pesar que desde 1993 ya existía una Política Común de Seguridad Marítima, el peso que la DG MARE le asigna no parece estar de acuerdo a sus necesidades ya que no dispone de un presupuesto asignado para su implementación. Este no es el caso de la Política Pesquera Común, a la cual la DG MARE asigna alrededor del 90% del FEMP. Esta falta de financiación y, por tanto, de visión o interés sobre la parte «security» del ámbito marítimo puede tener respuesta si se piensa que la seguridad no proporciona un beneficio tangible, especialmente cuando no se producen incidentes.

45 La información institucional se encuentra disponible en el siguiente enlace: http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/index_en.htm.

46 Según la información expuesta en la conferencia sobre «Política Marítima Integrada de la Unión Europea: crecimiento azul», impartida el jueves 7 de mayo en «Casa África» en Gran Canaria, dentro del *Proyecto MACSA-Programa para fomentar el desarrollo sostenible en los ámbitos del comercio y el transporte marítimo en África occidental*.

47 Según Jakub Semrau, perteneciente al *Think Tank* del Parlamento Europeo: «El Parlamento respaldó el 16 de abril de 2014 en su votación en el Pleno sobre el Reglamento relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) destinar una dotación presupuestaria del 5% del volumen total del FEMP a la Política Marítima Integrada para el periodo 2014-2020, lo que representa una cuadruplicación de la dotación de dicha política».

48 Información disponible en la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/UnionEuropea/Paginas/Pol%c3%adticas-comunes-de-la-Uni%c3%b3n-Europea.aspx>.

49 *Reglamento (UE) 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) 2328/2003, (CE) 861/2006, (CE) 1198/2006 y (CE) 791/2007 del Consejo, y el Reglamento (UE) 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, Diario Oficial de la Unión Europea, L 149. 20 de mayo de 2014.*

Es más, en la mar, tanto en la vertiente «safety» como en la «security» se ha sido reactivo: el Convenio SOLAS de 1914 fue la respuesta a la catástrofe del *Titanic* en abril de 1912, el Convenio SUA de 1988 se deriva del incidente con el buque *Achille Lauro* en octubre de 1985 y el Código ISPS de 2004 es consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

En junio de 2014, el Consejo Europeo adoptó una Estrategia de Seguridad Marítima⁵⁰ de la Unión Europea (ESMUE) cuyo objetivo principal es sentar las bases para desarrollar, de forma coherente, las políticas específicas y poder responder a las amenazas y crisis marítimas teniendo en cuenta las competencias nacionales y europeas⁵¹. Otro de sus objetivos es proteger los intereses marítimos estratégicos de la Unión Europea. A través de este marco de actuación –la ESMUE–, que es voluntario, también se persigue acercar los aspectos de seguridad interior y exterior de la Política Marítima de la Unión Europea y la cooperación civil y militar. Esta Estrategia se completa con un Plan de Acción⁵² que vio la luz el 16 de diciembre de 2014 y pone en práctica la Estrategia Marítima de Seguridad de la Unión Europea.

El Plan de Acción de la ESMUE establece cinco líneas de trabajo⁵³ encaminadas a vencer las barreras políticas existentes al objeto de fomentar la colaboración necesaria para desarrollar dicha estrategia. En este plan se hace especial hincapié en la necesidad del intercambio de información para disponer de un buen conocimiento del entorno marítimo que permita generar las alertas oportunas.

En la Unión Europea, la Comisión, a través de la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca, se encarga de crear un enfoque integrado que combine varios ám-

50 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *European Union Maritime Security Strategy*, 11205/14. Brussels, 24 June 2014.

51 Los principales objetivos de la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE son:

1. Definir y articular los intereses marítimos estratégicos de la UE;
2. Definir y articular las amenazas, retos y riesgos para los intereses marítimos estratégicos de la UE;
3. Organizar la respuesta: establecer los objetivos políticos, los principios y los ámbitos de apoyo comunes que constituyen la espina dorsal del marco estratégico conjunto con el fin de asegurar la coherencia entre las diferentes y numerosas políticas y estrategias marítimas específicas.

52 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *EU Maritime Security Strategy Action Plan*, 17002/14. Brussels, 16 December 2014.

53 Las líneas de trabajo establecidas en el Plan de Acción de la ESMUE dónde buscar una colaboración mayor son las siguientes:

1. *External action;*
2. *Maritime awareness, surveillance and information sharing;*
3. *Capability development and capacity building;*
4. *Risk management, protection of critical maritime infrastructure and crisis response;*
5. *Maritime security research and innovation, education and training.*

bitos; el Consejo, mediante el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, es el encargado de la Política Marítima Integrada. La PMI también ha suscitado el debate parlamentario, de tal manera que en el Parlamento hay varias comisiones parlamentarias que se encargan de temas relativos a la política marítima.

Principales iniciativas y normativas relacionadas con la evolución de la seguridad y protección marítima en la Unión Europea			
AÑO	INICIATIVA	SAFETY	SECURITY
1914 1948 1960 1974	Convenio SOLAS	X	
1985	Resolución de la Asamblea de la OMI		X
1988	Convenio SUA		X
1993	Política Común de Seguridad Marítima	X	
2002	Comité de Seguridad Marítima	X	
2004	Código PBIP	X	X
2005	Convenio SUA-Protocolo 2005		X
2006	Libro verde sobre política marítima	X	
2007	PMI (Libro azul)	X	X
2007	Estrategia regional: RUP		
2009	Estrategia regional: mar Báltico	X	
2009	Estrategia regional: mar Mediterráneo	X	X
2010	Iniciativa elaboración ESMUE durante Presidencia española de la UE		
2011	Estrategia regional: océano Atlántico	X	
2011	Estrategia regional: mar Negro	X	
2014	Estrategia regional: mares Jónico y Adriático	X	
2014	ESMUE	X	X

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, la «Política Marítima Integrada de la Unión Europea», cuyo objetivo es coordinar las diferentes políticas de los distintos sectores marítimos, intenta proporcionar una mayor coherencia y coordinación en los asuntos marítimos pero enfocándose nada más que en los asuntos que no se encuentran en las políticas sectoriales y en aquellas cuestiones que precisan de la coordinación de distintos actores relacionados con el ámbito marítimo.

La PMI, por tanto, es un complemento a las políticas sectoriales que se centra en la vertiente «safety» de la seguridad marítima, siendo la única aproximación a la vertiente «security» la política transversal sobre vigilancia marítima integrada basada en el intercambio de información. Por ello, al ser un complemento de las políticas sectoriales, la PMI no puede dar una respuesta integral a las necesidades de la Unión Europea en

las cuestiones de la mar. Además, esta política parece no contar con el apoyo decidido de la Unión Europea, toda vez que la DG MARE le asigna apenas un 10% del FEMP, adjudicando el restante a la Política Pesquera Común que proporciona, lógicamente, beneficios tangibles.

En cambio, la ESMUE nacía con mayor ambición al pretender disponer de esa visión integral del ámbito marítimo para desarrollar las políticas específicas, dar respuesta a las amenazas y crisis marítimas y defender los intereses marítimos estratégicos de la Unión Europea acercando los aspectos de seguridad interior y exterior y la cooperación cívico-militar.

No obstante, la evolución de la Política Marítima de la Unión Europea ha estado más pendiente de la vertiente «safety» que de la «security» a pesar de que la preocupación por esta última se ha tenido en cuenta en momentos puntuales y ha originado la aparición de nueva reglamentación, si bien principalmente volcada en la vigilancia marítima basada en el intercambio de información que no logra conseguirse al nivel necesario.

Por lo tanto, las medidas tomadas por la Unión Europea para hacer frente a los riesgos y amenazas relacionadas con la protección marítima son todavía insuficientes ya que, de momento, parecen ser más una declaración de intenciones ya que ni siquiera se ha conseguido un óptimo intercambio de información que apoye la toma de decisiones.

Esta conclusión está en consonancia con lo expresado por Fernando del Pozo: «... la resistencia a compartir información fuera de la propia comunidad de intereses es universal, por razones nunca bien explicadas por a menudo poco racionales»⁵⁴.

Iniciativas relacionadas con el intercambio de información en el ámbito marítimo en la Unión Europea

Aunque en 2007, la PMI contempla el intercambio de información como necesario para la vigilancia marítima integrada, la inquietud de establecer estos intercambios comienza en 2002. Desde entonces se han desarrollado numerosas iniciativas encaminadas a la mejora del intercambio de información que no están interconectadas y que manejan información redundante con la consiguiente pérdida de eficiencia de estos sistemas dentro de la UE. Las iniciativas son las siguientes:

- SafeSeaNet⁵⁵: En desarrollo desde 2002, es un sistema creado por la Comisión de acuerdo con los Estados miembros que comprende una red de intercambio

54 DEL POZO, Fernando del Pozo. *La seguridad marítima hoy: la mar nunca está en calma*. Documento de trabajo 3/2014, Real Instituto Elcano, 12.03.2014, p.15.

55 El Sistema SafeSeaNet se crea por la Directiva 2009/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 2002/59/CE relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo, L31. 28.05.2009.

de datos y una versión normalizada de los principales datos disponibles sobre los buques y sus cargas, lo cual permite localizar sin dilaciones y comunicar a las Administraciones marítimas información precisa y actualizada sobre los buques que naveguen en aguas comunitarias.

- Sistema de Localización de Buques vía satélite⁵⁶: Este sistema, creado en 2003, suministra información sobre la posición de los buques a intervalos regulares. Los buques llevan instalados a bordo dispositivos electrónicos o «cajas azules» que envían automáticamente los datos a un sistema de satélite. Este los transmite a una estación terrestre, la cual los remite a su vez al Centro de Seguimiento de la Pesca (CSP). Este sistema es administrado por los Estados miembros y gestionado por la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca (MARE) de la Comisión, que da apoyo la Política Pesquera Común.
- Agencia Europea para la Gestión de las Fronteras Exteriores (FRONTEX⁵⁷): En 2004, el Consejo crea esta Agencia con el fin de mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores⁵⁸ de la Unión Europea, incluyendo las fronteras marítimas. Esta Agencia está enfocada asegurar la coordinación de las acciones necesarias para la gestión de las fronteras, contribuyendo, así, a conseguir un control de personas y una vigilancia de las fronteras exteriores eficiente, alto y uniforme.
- Red de Vigilancia Marítima (MARSUR *network*⁵⁹): Esta iniciativa fue lanzada en 2006 por la Agencia Europea de Defensa, dependiente del Consejo Europeo, con el objetivo de crear una red empleando los sistemas marítimos y navales de intercambio de información ya existentes en los distintos Estados miembros. En octubre de 2012, diecisiete Estados miembros y Noruega formaban la Comunidad MARSUR y trece de ellos firmaron un contrato para mejorar las funcionalidades y el nivel de confidencialidad de la red en apoyo a las operaciones enmarcadas en la Política Europea de Seguridad y Defensa. Este desarrollo técnico está totalmen-

56 El sistema de localización de buques vía satélite se crea en 2003 por el siguiente Reglamento: *Commission Regulation (EC) 2244/2003, of 18 December 2003, laying down detailed provisions regarding satellite-based Vessel Monitoring Systems, L333. 20.12.2003.*

57 La Agencia FRONTEX se crea en base al siguiente Reglamento: *Council Regulation (EC) No 2007/2004, of 26 October 2004, establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.* Dicho reglamento contempla la posibilidad de crear grupos especializados para la gestión de las fronteras marítimas.

58 Se entiende por «fronteras exteriores» de los Estados miembros las fronteras terrestres y marítimas de estos, así como sus aeropuertos y puertos marítimos a los cuales se aplican las disposiciones del derecho de la UE relativas al cruce de personas por las fronteras exteriores.

59 La Red de Vigilancia Marítima (*Maritime Surveillance network-MARSUR network*) es desarrollada por la Agencia Europea de Defensa en 2006, a raíz de una decisión de los ministros de Defensa de la UE a finales de 2005 en la base de la necesidad de disponer de un conocimiento del entorno marítimo efectivo por su impacto en la seguridad, protección y medio ambiente marino. El objetivo de esta Red es evitar duplicar esfuerzos y utilizar la tecnología disponible para la gestión de los datos y la información al objeto de mejorar la cooperación entre los ámbitos civiles y militares y apoyar la seguridad marítima en sus dos vertientes «safety» y «security» de forma sencilla, eficiente y a bajo coste.

- te de acuerdo con la futura red marítima europea que sería conectada mediante el entorno común de intercambio de información (CISE, por sus siglas en inglés).
- CECIS⁶⁰: El Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia (CECIS) comenzó a estar operativo en 2007 y se amplió en 2009 para incluir a personal experto de protección civil. El sistema, entre otros cometidos, facilita la comunicación durante los incidentes y desastres marítimos gestionados por la Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comisión (ECHO⁶¹) de la Comisión.
 - Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR⁶²): En 2008, la Comisión Europea estableció este sistema, con implicaciones en el entorno marítimo, para apoyar a los Estados miembros en el esfuerzo que realizan para reducir la entrada de inmigración ilegal en Europa mediante la mejora de la alerta temprana en sus fronteras exteriores e incrementando la capacidad de reacción de sus autoridades con responsabilidades en el control de fronteras y en este tipo de información.
 - Aplicación Segura de la Red de Intercambio de Información (SIENA⁶³): En 2009, Europol comenzó a utilizar esta Red que fue diseñada para permitir el intercambio de información e inteligencia estratégica y operacional relacionada con el crimen y hacer las comunicaciones más rápidas, fáciles y seguras entre Europol, los Estados miembros y terceras partes que tengan acuerdos de cooperación con Europol. Esta Red tiene su aplicación en el ámbito marítimo y ha sido utilizada por Europol, en estrecha cooperación con INTERPOL y apoyada por diez Estados miembros de la Unión Europea y EUROJUST, para intercambiar información sobre actividades criminales relacionadas con la piratería marítima. Además,

60 El Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia (Common Emergency Communication and Information System-CECIS) se crea de acuerdo al artículo 7 del Capítulo IV de la siguiente Decisión de la Comisión: *Commission Decision of 29 December 2003 laying down rules for the implementation of Council Decision 2001/792/EC, Euratom establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions*, L87. 25.03.2004.

61 La Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (European Commission's Humanitarian aid and Civil Protection department-ECHO) se encarga de la ayuda que se aporta a las víctimas de crisis o catástrofes natural o de origen humano, incluidas las que suceden fuera de la Unión Europea.

62 El Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (European External Border Surveillance System-EUROSUR) se creó en 2008 mediante la Comunicación, de 13 de febrero de 2008, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al comité de las Regiones: *Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR) (COM (2008) 68 final)*. El lanzamiento de este sistema se desarrolló en tres fases, consistiendo la tercera fase en la creación de un entorno común de intercambio de información y de monitorización del ámbito marítimo europeo.

63 La Aplicación Segura de la Red de Intercambio de Información de Europol (Secure Information Exchange Network Application-SIENA) pone especial énfasis en la protección de datos y la confidencialidad para asegurar el cumplimiento de todos los requerimientos legales. Además, extrema las medidas de seguridad para permitir el intercambio de información restringida.

- desde 2010, Europol integró los asuntos relacionados con la piratería marítima en el área de contrterrorismo⁶⁴.
- Plataforma *Blue hub* del Centro Común de Investigación⁶⁵: Esta plataforma opera en el campo de la vigilancia marítima y el conocimiento del entorno marítimo (MSA por sus siglas en inglés) integrando los datos de los buques, información contextual e imágenes satélites para seguimiento de 160.000 buques en tiempo real. Esta integración de datos⁶⁶ tiene su aplicación en las actividades marítimas relacionadas con la piratería, la inmigración ilegal, la vigilancia de pesca, etc. Las actividades de esta plataforma se enfocan tanto a la investigación como actividades de I+D para herramientas de apoyo a la decisión para el diseño operacional relacionado con el conocimiento del entorno marítimo, la vigilancia marítima y para nuevas fuentes de datos sin explotar. Esta plataforma también se desarrolló en el contexto de dos proyectos piloto contra-piratería en África oriental (en el Cuerno de África en 2010-2012) y occidental (en el golfo de Guinea en 2011-2013) (Piracy, Maritime Awareness and Risks - Maritime Security, PMAR-MASE).
 - BLUMASSMED⁶⁷: Es un proyecto piloto, desarrollado entre 2009 y 2012, sobre la integración de la vigilancia marítima en el Mediterráneo y en la zona adyacente del Atlántico con el objetivo general de mejorar el intercambio de información intersectorial y transfronteriza en el ámbito de la vigilancia marítima y de explorar el interés de los Estados y su voluntad política para este tipo de cooperación. Los resultados de este proyecto piloto han servido para desarrollar el Proyecto Common Information Sharing Environment (CISE).
 - MARSUNO⁶⁸: Es un proyecto piloto de intercambio de información en el ámbito de la vigilancia marítima en las cuencas marítimas septentrionales

64 EUROPEAN POLICE OFFICE. *Europol Review: General Report on Europol Activities*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011.

65 El Centro Común de Investigación (Joint Research Centre-JRC) es el único servicio de la Comisión Europea encargado directamente de la investigación. Este Centro juega un papel clave en materia de investigación y de innovación en la UE y colabora con su apoyo tanto científico como económico a la consecución de las prioridades de «Europa 2020» relacionadas con la competitividad, la sostenibilidad y los grandes retos sociales.

66 Los datos empleados provienen de diversas fuentes siendo las principales las fuentes de datos de posición de los buques como AIS (Automatic Identification System), LRIT (Long Range Identification and Tracking), VMS (Vessel Monitoring System) y datos VDS (Vessel Detection System) de satélites. Además también se integran datos descriptivos de buques.

67 Blue Maritime Surveillance System Med (BLUMASSMED) es un proyecto piloto cofinanciado por la Comisión Europea (DG MARE) y los países participantes y desarrollado en el marco de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea. Este proyecto reúne a treinta y siete Agencias responsables de la vigilancia marítima de seis Estados miembros con fronteras marítimas en el mar Mediterráneo y sus aproximaciones atlánticas (Portugal, España, Francia, Italia, Grecia y Malta). El proyecto comenzó en diciembre de 2009, fue lanzado en enero de 2010 y finalizó en el verano de 2012. El informe final se presentó ante la Comisión Europea en octubre de 2012.

68 Maritime Surveillance in the Northern European Sea Basins (MARSUNO) es un proyecto piloto, de 24 meses de duración, cofinanciado por la Comisión Europea (DG MARE) y los países

desarrollado entre 2011 y 2012 y del cual se obtuvieron recomendaciones para superar las dificultades legales, técnicas y administrativas encontradas entre las distintas autoridades para realizar el necesario intercambio de información intersectorial y transfronteriza. Estas enseñanzas sirvieron para desarrollar el Proyecto CISE.

- CoopP⁶⁹: Este «proyecto de cooperación», desarrollado entre diciembre de 2012 y marzo de 2014, tenía por objetivo preparar el terreno para una fluida transmisión de datos intersectorial y transfronteriza entre autoridades públicas, incluyendo a las Agencias europeas, para la ejecución de las funciones de vigilancia marítima definidas.



Gráfico 1. Proyectos piloto para el desarrollo del CISE. Fuente: Comisión Europea.

participantes y desarrollado en el marco de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea. En el proyecto participaron veinticuatro autoridades públicas de nueve Estados miembros (Suecia, Bélgica, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Letonia, Lituania y Polonia) y Noruega bajo el liderazgo de Suecia y con Rusia en calidad de observador.

69 Cooperation Project (CoopP) es un proyecto de cooperación cofinanciado por la Comisión Europea (DG MARE) y once países miembros (Finlandia, Suecia, Portugal, Francia, Alemania, Irlanda, España, Estonia, Rumanía, Bulgaria, Italia) y Noruega. El consorcio CoopP engloba cinco áreas marítimas (mar Negro, mar Mediterráneo, océano Atlántico, Mar del Norte y mar Báltico). Por parte de la Unión Europea participaron las siguientes Agencias y organismos: *European Union Satellite Centre*, *FRONTEX*, *European Space Agency (ESA)*, *European Fisheries Control Agency (EFCA)*, *European Maritime Safety Agency (EMSA)*, *Europol*.

- Entorno Común de Intercambio de Información (CISE⁷⁰): Este entorno, que está siendo desarrollado desde 2009 por la Comisión Europea y los países miembros de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo, incluyendo a autoridades militares y civiles, pretende integrar los sistemas y redes de vigilancia existentes y proporcionar la información necesaria a todas las autoridades interesadas para gestionar sus actividades en el ámbito marítimo. Los principios en los que se basa el CISE son la «necesidad de conocer» y la «responsabilidad de compartir», de tal manera que no se pretende la creación de un sistema tipo «gran hermano» sino la creación de un entorno común de intercambio de información cuando sea necesario.

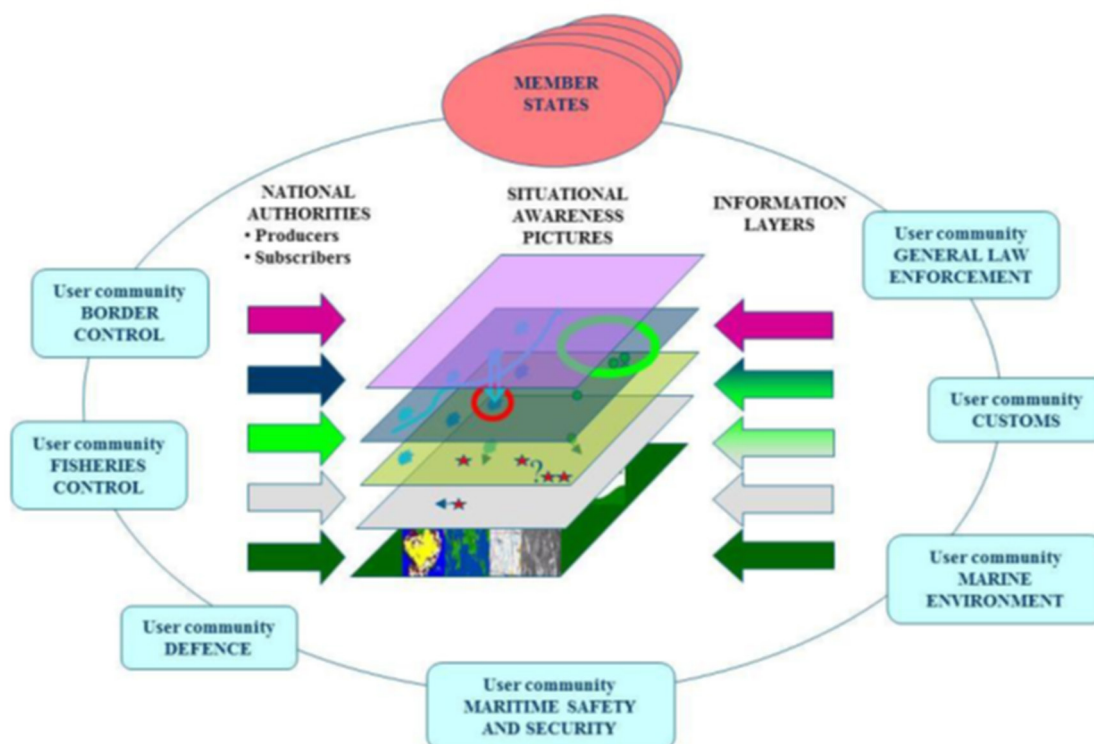


Gráfico 2. Estructura del Entorno Común de Intercambio de Información (CISE).

Fuente: Comisión Europea.

No obstante, el problema de la coordinación cívico-militar sigue presente en la Unión Europea ya que más a menudo de lo deseable estas partes «no se hablan lo su-

70 El Entorno Común de Intercambio de Información (Common Information Sharing Environment-CISE) es un proyecto desarrollado por la Comisión desde octubre de 2009. La Comisión, a través de la comunicación, COM (2009) 538, *Towards the integration of maritime surveillance in the EU: A common information sharing environment for the EU maritime domain (CISE)*, estableció los principios que debe guiar el establecimiento de este entorno. Posteriormente, el 17 de noviembre de 2009, el Consejo de Relaciones Exteriores endosó la citada comunicación y solicitó a la Comisión elaborar, para finales de 2010, una hoja de ruta para el establecimiento del CISE. Esta hoja de ruta se detallaría posteriormente, en 2011, a la vista de los resultados de los proyectos piloto. Además, la Comisión también debía realizar, en 2013, la valoración de la implementación del CISE. El Consejo de Asuntos Exteriores, en sus conclusiones de 14 de junio de 2010 sobre la Política Marítima Integrada reiteró la necesidad de esta valoración económica del proyecto con vistas a la entrada en vigor a partir de 2011.

ficiente» tal y como se desprende, por ejemplo, de la escasa presencia de la Comisión en la Agencia Europea de Defensa, o del desarrollo de sistemas con objetivos similares de forma independiente como MARSUR y EUCISE.

Esta opinión también es compartida por Fernando del Pozo:

«La evidencia de que cualquier Maritime Security Regime (MSR) para cumplir sus objetivos necesita trascender de lo local o regional y alcanzar el ámbito de conocimiento global no ha escapado a la Unión Europea, y la Agencia Europea de Defensa (EDA) ha comisionado recientemente un estudio, ya finalizado, de cómo enlazar MARSUR con otros MSR alrededor del mundo»⁷¹.

A partir de 2009, los proyectos BLUEMASSMED, MARSUNO y CoopP han servido para desarrollar el CISE marítimo, que es un elemento importante de la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea y necesario para apoyar las actividades de vigilancia marítima.

Sistemas relacionados con el intercambio de información en la UE		
AÑO	SISTEMA	Objetivo del intercambio de información
2002	SafeSeaNet	Datos sobre buques y cargas
2003	Sistema de posición de buques vía satélite	Posiciones
2004	FRONTEX	Control de fronteras
2006	MARSUR <i>Network</i>	Vigilancia marítima
2007	CECIS	Incidentes y desastres marítimos
2008	EUROSUR	Control de la inmigración
2009	SIENA	Actividades criminales
2009	BLUMASSMED	Vigilancia marítima en el mar Mediterráneo
2009	CISE	Integración sistemas y Redes de Vigilancia Marítima
2010	Blue Hub	Datos sobre buques
2011	MARSUNO	Vigilancia marítima en las cuencas septentrionales
2012	CoopP	Coordinación entre autoridades para vigilancia marítima

Fuente: Elaboración propia.

Así pues, desde 2002, la Unión Europea ha desarrollado distintos sistemas de intercambio de información relacionados con el ámbito marítimo. Varios de estos sistemas manejan una serie de datos que son iguales y, en ese sentido, los sistemas son redundantes. Por otra parte, también trabajan con datos diferentes según sea el objetivo para el cual fue diseñado y por lo tanto llegan a ser complementarios. En todo caso, estos sistemas no están interconectados y generan, en ciertos casos, información redundante lo cual puede llevar a una inversión financiera y una explotación de los sistemas ineficiente. Además, la proliferación de sistemas puede entenderse como la

⁷¹ La mar nunca está en calma... Op. cit. p. 17.

falta de voluntad política para compartir información, especialmente cuando se trata de información sensible.

LA POLÍTICA MARÍTIMA EN ESPAÑA

España es, o debería ser, una nación eminentemente marítima por su configuración geográfica y por su historia y, por lo tanto, la «seguridad marítima», en sus dos vertientes «safety» y «security» debería ser uno de sus principales retos.

El hecho es que, al igual que en muchos otros países, la «seguridad marítima» no cobra una importancia significativa hasta después de los atentados del 11S.

Desde entonces, España, como el resto de países de la Unión Europea ha venido reforzando su seguridad marítima mediante el incremento de los medios humanos y materiales y una creciente coordinación entre departamentos y organismos responsables.

No obstante, en el caso de España, la Armada siempre ha desempeñado misiones de vigilancia y seguridad en los espacios marítimos de soberanía e interés nacionales para prevenir los conflictos, defender nuestros intereses y preservar la seguridad de nuestros ciudadanos. Además, la Armada también ha contribuido a la acción del Estado en la mar mediante la colaboración con los demás organismos del Estado con competencias en el ámbito marítimo.

La *Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar*, inició el proceso de adaptación de las Fuerzas Armadas al sistema político establecido por la Constitución de 1978. Esta ley asignaba a la Armada la responsabilidad de alcanzar los objetivos marítimos de la Defensa Nacional⁷² que determine la Política de Defensa⁷³ y establecía que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las policías de las Comunidades Autónomas y cualesquiera otras de ámbito local tendrían que contribuir a la Defensa Nacional⁷⁴. Esta ley orgánica todavía no especificaba las misiones de vigilancia y seguridad marítima y la contribución a la acción del Estado en la mar a través de la colaboración con los demás organismos estatales.

En 2002, con la desaparición de los mandos de carácter territorial y la supresión de las zonas marítimas, sectores navales, provincias marítimas y distritos marítimos que

72 Según lo dispuesto en el artículo 30 de la *Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar*.

73 Según lo dispuesto en el artículo 4 de la *Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar*.

74 Según lo dispuesto en el artículo 20 de la *Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar*.

daban origen a la estructura territorial de la Armada⁷⁵, y teniendo en cuenta los avances tecnológicos, especialmente en los aspectos de mando y control, ya se comienza a concebir el espacio marítimo español de forma global.

En 2003, dado que «los problemas de los espacios marinos están estrechamente relacionados entre sí y han de considerarse en su conjunto»⁷⁶, se crea la Comisión Interministerial de Política Marítima Internacional, como un órgano colegiado de la Administración General del Estado adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, para asesorar a la Administración General del Estado en cuestiones de política marítima⁷⁷.

Esta nueva concepción de los espacios marítimos como una entidad geoestratégica única trae como consecuencia la creación de la Fuerza de Acción Marítima (FAM) de la Armada⁷⁸. El cometido principal de esta Fuerza de Acción Marítima es la preparación para proteger los intereses marítimos nacionales y el control de los espacios marítimos de soberanía e interés nacional, a la vez que contribuye al conjunto de actividades que llevan a cabo las distintas Administraciones Públicas con responsabilidades en el ámbito marítimo. Dentro de esta contribución a la Administración Pública, la FAM dispone del Centro de Operaciones y Vigilancia de Acción Marítima (COVAM) que tiene como misión concentrar y distribuir la información relacionada con el entorno marítimo trabajando en estrecha coordinación con el resto de organismos del Estado.

También en 2004, en respuesta al *Reglamento (CE) 725/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias*, España, al igual que el resto de los Estados miembros de la Unión Europea, debía introducir nuevas medidas de seguridad no más tarde del 1 de julio al objeto de garantizar la protección del transporte marítimo, de los ciudadanos que lo utilizan y del medio ambiente contra actos ilícitos internacionales como el terrorismo. De esta manera, se extendía la vertiente «security» de la seguridad marítima a otros organismos de la Administración marítima. No obstante, los planes de protección de los puertos no se elaboraron en tiempo según las directrices europeas, tanto

75 El Real Decreto 912/2002, de 6 de septiembre, por el que se desarrolla la Estructura Básica de los Ejércitos, y la Orden DEF/3537/2003, de 10 de diciembre, que lo desarrolla, disponen la supresión de las zonas marítimas, sectores navales, provincias marítimas y distritos marítimos que daban origen a la estructura territorial de la Armada, aunque manteniendo las estructuras territoriales de los archipiélagos de Baleares y Canarias, y en las ciudades de Ceuta y Melilla.

76 Esta indicación figura en el preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, de la que España es parte.

77 Real Decreto 115/2003, de 31 de enero, por el que se establecen los fines, funciones, composición y funcionamiento de la Comisión Interministerial de Política Marítima Internacional (BOE Núm. 44).

78 La Fuerza de Acción Marítima nace con la entrada en vigor de la Instrucción 81/2004, de 12 de abril, del almirante jefe de Estado Mayor de la Armada por la que se establece la organización de la Fuerza de Acción Marítima.

es así que todavía ciertos puertos no disponen del plan de protección de acuerdo a la normativa europea⁷⁹.

Además, en ese mismo año, la *Directiva de Defensa Nacional, de 30 de diciembre de 2004*, establecía la necesidad de acometer un proceso de transformación de las Fuerzas Armadas para que puedan cumplir eficazmente las misiones que el Gobierno les asigne; cooperar con otras instituciones del Estado, particularmente con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; y contribuir a preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos.

El proceso de transformación de las Fuerzas Armadas comienza con la *Ley 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional*. Esta ley ya menciona, dentro de las misiones de las Fuerzas Armadas, las operaciones de vigilancia de los espacios marítimos y la colaboración con el resto de organismos estatales.

En la *Directiva de Defensa Nacional de 2008*, entre las directrices establecidas figuran: intensificar la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a otras instituciones del Estado en la lucha contra los nuevos riesgos y amenazas; y continuar con la transformación de las Fuerzas Armadas, para adaptarlas a los retos derivados de la situación estratégica, mediante la definición y consecución de las capacidades militares necesarias. Posteriormente, la *Directiva de Defensa Nacional de 2012* mantiene estas Directrices que llegan hasta el momento actual.

En 2010, durante la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, España impulsó la necesidad de abordar los asuntos marítimos desde una perspectiva global, incluyendo las dos vertientes «safety» y «security» de la seguridad marítima, que afecta a todas las instituciones de cada Estado y de la Unión Europea y apoyó los proyectos de vigilancia marítima en curso.

En 2013, salió a la luz la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional. Dicha estrategia expone que la seguridad marítima es un elemento esencial de la seguridad nacional de España, que debe abordarse desde un punto de vista integral y que precisa de la acción concertada de todos los recursos del Estado y del sector privado. Además especifica que, para ello, será necesario incrementar la cooperación y mejorar la coordinación entre todos los organismos y Agencias con competencias en la acción del Estado en la mar, lo que debe materializarse en la firma de nuevos acuerdos interdepartamentales y la revisión de los ya existentes para mejorar los protocolos de intercambio de información marítima al objeto de mejorar el conocimiento compartido del entorno marítimo.

El *Concepto de Operaciones Navales 2015*, del almirante jefe de Estado Mayor de la Armada, basándose en la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, establece la asignación de cometidos de vigilancia y seguridad marítima como uno de los elementos fundamentales para las operaciones de seguridad marítima consistentes en,

⁷⁹ El que suscribe pertenece a los comités de protección de los puertos de interés general del Estado y de la comunidad canaria y ha participado en la elaboración de los planes de varios puertos durante el año 2015.

básicamente, la «vigilancia marítima integral» y las «operaciones de interdicción marítima». Además considera que es necesario disponer del adecuado «Conocimiento del Entorno Marítimo (CEM)» para que la seguridad marítima sea efectiva. Para ello es necesario que se comparta la información entre todos los sistemas y servicios de información existentes en el ámbito marítimo, ya sean civiles, militares, nacionales o internacionales. De forma análoga a la que sucede entre los diferentes Estados de la Unión Europea, el intercambio de información se ve dificultado por la falta de voluntad política entre los distintos departamentos para llevar a cabo un intercambio de información eficiente.

En 2015, aunque España ya dispone de una Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, todavía queda mucho camino por recorrer, tal y como apuntaba el Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD): «La seguridad marítima es un proceso en curso que necesita de la colaboración de todos los actores implicados»⁸⁰.

La Administración marítima española se encuentra dispersa entre los diferentes departamentos ministeriales. Nueve de los trece Ministerios se encuentran directamente relacionados con los asuntos de la mar y siete de ellos disponen de recursos marítimos o navales. Esta dispersión de competencias obliga a una mayor coordinación y cooperación pero, a la vez, hace de freno para el desarrollo de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional que, de momento, parece más una declaración de intenciones. Una prueba de ello son los diferentes sistemas de información «estancos» disponibles en los diferentes organismos e instituciones, como se explica más adelante.

Fernando del Pozo también coincide con este hermetismo institucional al decir, refiriéndose a los organismos públicos lo siguiente: «Es ocioso señalar que tal sistema dista de ser ideal, pues cada uno de ellos intenta solamente resolver las dificultades que mutuamente se causan los dos organismos signatarios, basándose en una casuística limitada, y sobre todo ignorando a los otros actores»⁸¹.

Llegado a este punto, la situación llega a carecer de coherencia. Si tenemos en cuenta el carácter casi insular de España, el impulso que le dio a la Unión Europea durante su Presidencia para iniciar la elaboración de la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea y la elaboración, un año antes que ella, de nuestra Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, no parece lógico no avanzar en el desarrollo de esta estrategia y continuar con las luchas en el ámbito competencial y los hermetismos entre los organismos e instituciones del Estado con responsabilidades en la mar.

En este sentido coinciden las palabras de Fernando del Pozo: «España no puede quedar rezagada en un campo que la UE, nuestro entorno internacional primario, está tratando de ordenar»⁸².

⁸⁰ Extraído del discurso del JEMAD durante el primer «Desayuno con el Clúster marítimo español», en relación con la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional.

⁸¹ *La seguridad marítima hoy...* Op. cit. p. 30.

⁸² *La seguridad marítima hoy...* Op. cit. p. 15.

Iniciativas relacionadas con el intercambio de información en el ámbito marítimo en España

Los principales centros y sistemas de información relacionados con el conocimiento del entorno marítimo son:

- Centro de Seguimiento de Pesca (CSP)⁸³: Este Centro, que está ubicado en las instalaciones de la Subdirección General de Control e Inspección de la Secretaría General de Pesca (Madrid), es el lugar desde donde se gestiona toda la información y mensajería perteneciente a los buques pesqueros.
- Centro de Operaciones y Vigilancia de Acción Marítima (COVAM)⁸⁴: Este Centro, que se encuentra en el Cuartel General de la Fuerza de Acción Marítima (Cartagena) de la Armada, contribuye al CEM compartido centralizando la entrada de la información procedente de sensores y bases de datos propios y de otros organismos basándose en acuerdos o contratos suscritos, y de las redes civiles y militares, nacionales e internacionales, de las que forma parte. COVAM puede distribuir información a través del Entorno Colaborativo Marítimo de la Armada (ENCOMAR).
- Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC)⁸⁵: Este Centro, ubicado en Las Palmas de Gran Canaria, se constituye como el Centro de Situación y Seguimiento en la Gestión de Fronteras Marítimas en Canarias y del control de la inmigración ilegal en las islas, centraliza la recepción de la información sobre inmigración ilegal en los países de origen suministrada por la red de oficiales de enlace y coordina las actuaciones los medios de del resto de organismos e ins-

83 El sistema recibe las señales, terrestres y satélite, de los buques pesqueros con eslora total, igual, o superior a doce metros, para lo cual estos buques llevan instalado a bordo un dispositivo de seguimiento por satélite conocido como «caja azul». Este sistema está regulado por la *Orden APA 3660/2003, de 22 de diciembre, y su modificación por la Orden ARM 3238/2008, de 5 de noviembre, y está de acuerdo con el Reglamento (CE) 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, y con el Reglamento de Ejecución (UE) 404/2011 de la Comisión, de 8 de abril de 2011, en el ámbito comunitario.*

84 El Centro de Operaciones y Vigilancia de Acción Marítima (COVAM) es el centro de fusión y análisis de datos relativos al entorno marítimo cuya gestión es fundamental para generar el adecuado CEM para las operaciones de la Fuerza Naval. Esta base de datos se distribuye a las autoridades de la Armada, que podrán completarla con información adicional de nivel operacional y estratégico. Además, esta información se puede integrar en sistemas de mando y control y sistemas de inteligencia. Además el COVAM se integra en las redes de intercambio de información de vigilancia marítima civiles y militares nacionales e internacionales.

85 De acuerdo con lo publicado en la *Orden PRE/3108/2006, de 10 de octubre*, el Consejo de Ministros, en su reunión del 6 de octubre de 2006, acordó la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y la constitución del Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC), como medio para «centralizar los esfuerzos de todas las actuaciones desarrolladas por la Administración General del Estado en relación con la inmigración en Canarias, y la estrecha coordinación de todos los organismos relacionados y medios disponibles, tanto en el ámbito marítimo, aéreo, como terrestre, que se empleen para afrontarla».

- tituciones del Estado en lo referente a la vigilancia y control de la inmigración irregular cuando así se determine.
- Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras (CCVM)⁸⁶: En este Centro, que se ubica en la Sala de Operaciones de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil (Madrid), se integra la información del Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE) y está interconectado con los Centros Regionales de Vigilancia Marítima (CRVM,s) de costas y fronteras del Mediterráneo, Estrecho, Atlántico y Cantábrico, que se ubican en las instalaciones de los Centros Operativos de Servicio (COS) de Valencia, Algeciras, Las Palmas y A Coruña, respectivamente.
 - Centro de Coordinación de Salvamento (CCS)⁸⁷: Salvamento Marítimo cuenta con un Centro Nacional de Coordinación de Salvamento (CNCS) en Madrid y diecinueve Centros de Coordinación de Salvamento (CCS) distribuidos a lo largo de la costa, para coordinar la ejecución de las operaciones de búsqueda, rescate, salvamento y lucha contra la contaminación en el ámbito geográfico asignado a cada uno de ellos.

Estos centros de información nacionales no disponen de capacidad de integrar las señales entre sus sistemas –la información externa al sistema de trabajo–, lo cual incide negativamente en la eficiencia de los mismos. Además, no se comparte toda la información. Parte del problema de esta compartimentación de la información puede deberse a la dispersión de los medios y competencias dentro de la Administración en lo relacionado con los asuntos de la mar. En este sentido, se debe tener en cuenta que nueve de los trece departamentos ministeriales se encuentran directamente relacionados con los asuntos de la mar y con competencias en los asuntos marítimos⁸⁸.

Esta situación, que va en contra de la necesidad de abordar el ámbito marítimo desde un punto de vista integral y de incrementar la cooperación y mejorar la coordinación entre todos los organismos y agencias con competencias en la acción del Estado

86 En 2008, a tenor de lo dispuesto en la *Orden PRE/2523/2008*, de 4 de septiembre, se crean los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras en la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras, como órganos de asesoramiento y coordinación de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil y herramienta básica del Ministerio del Interior para la vigilancia fronteriza en el ámbito marítimo en el ámbito de sus competencias y para situaciones de crisis.

87 Los Centros de Coordinación de Salvamento se crean en base a la Ley 27/92 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. En esta ley se establece que la creación de estos centros es uno de los objetivos básicos del Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en la Mar y de la Lucha contra la Contaminación del Medio Marino.

88 Los departamentos ministeriales con competencia en los asuntos marítimos son: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación; Ministerio de Defensa; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; Ministerio del Interior; Ministerio de Fomento; Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; Ministerio de Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Ministerio de Economía y Competitividad.

en la mar tal y como aparece en la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, refleja la falta de voluntad «política institucional» de compartir la información y la necesidad de un sistema o red de sistemas nacional con capacidad para compartir la información necesaria.

Esta necesidad está de acuerdo con lo expresado por Fernando del Pozo, cuando habla de cómo paliar las disfunciones, apunta lo siguiente: «Pero con independencia de la imprescindible tarea de resolver la maraña legislativa, en el ámbito práctico se presentan al análisis dos campos mutuamente dependientes pero separables: el intercambio de información, y la gestión y operación de los medios humanos y materiales.»⁸⁹

El Consejo Nacional de Seguridad Marítima, consciente de que actualmente no existe en España ningún sistema de intercambio de información en materia de Seguridad Nacional que conecte a los distintos Ministerios y organismos, propone el desarrollo de la plataforma de intercambio de información de Seguridad Nacional del Departamento de Seguridad Nacional (COLABORA) y, específicamente para el ámbito marítimo, de la herramienta de seguridad marítima (SEGMAR) para mejorar el conocimiento compartido, un conocimiento más integral del entorno de la Seguridad Marítima, en particular, de los riesgos y amenazas que se deben afrontar. De esta manera, además, se fomentaría la mejora de la comunicación entre los actores relevantes y el aumento de su confianza y conocimiento mutuo para establecer patrones de cooperación reforzada⁹⁰. Estos sistemas se encuentran prueba desde esta primavera en el marco de unos ejercicios que realiza la Armada⁹¹. No obstante, la consecución de un conocimiento compartido no sería más que un pequeño paso que no solucionaría la dispersión de medios y competencias existente en la Administración que, además de este Consejo Nacional de Seguridad Marítima, quizás precisase de un organismo que diera coherencia a la política marítima disponiendo de una visión y capacidad integral sobre la mar y los recursos marítimos y navales.

En este sentido efectúa su recomendación Fernando del Pozo proponiendo el «Establecimiento de una estructura simple, adscrita a la Presidencia del Gobierno, que reúna las competencias marítimas hoy dispersas entre –al menos– los Ministerios de...»⁹².

89 *La mar nunca está en calma...* Op. cit. p. 48.

90 DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD MARÍTIMA. *Propuesta de Plan de Acción de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*, p. 15.

91 Información disponible en: <http://www.emad.mde.es/EMAD/novemad/noticias/2015/03/Listado/150303-conferencia-cluster-seguridad-maritima-nacional.html>.

92 *La seguridad marítima hoy...* Op. cit. p. 22.

CONCLUSIONES

Los asuntos relacionados con la seguridad marítima, tanto en su vertiente «safety» como en la «security», no son nuevas sino que, de una u otra manera, han estado presentes desde que existe la actividad en la mar. Lo que aparece en nuestros días es la necesidad de regular la actividad marítima y protegerla debido a la gran influencia que tiene en el comercio mundial, al carácter global del mundo actual y a las nuevas amenazas.

En la Unión Europea la política comunitaria de seguridad marítima apareció en 1993, abordando los asuntos relativos a la vertiente «safety» y, en 2004, comenzaron a asomar las cuestiones relacionadas con la vertiente «security» a pesar de que ya se había percatado del problema «security» en 1985.

En España el concepto de «espacio marítimo global» apareció en 2002, mientras que en la Unión Europea fue en 2006, trece años después de la aparición de la Política Comunitaria de Seguridad Marítima –en el libro verde sobre la Política Marítima de la Unión Europea– donde aparece la necesidad de abordar la política marítima de forma integral y con un enfoque holístico.

En 2010, impulsada por la Presidencia española, aparecería en la Unión Europea la necesidad de elaborar una Estrategia de Seguridad Marítima que vio la luz en 2014, siete años después de la PMI –que se presentó en 2007– y un año más tarde que nuestra Estrategia de Seguridad Marítima Nacional. Mientras tanto, se elaboraron estrategias regionales muy enfocadas al «crecimiento azul».

En consecuencia, uno de los objetivos estratégicos de la Unión Europea es conseguir hacer los mares y océanos más seguros y limpios. Para ello considera necesario actuar de forma conjunta y más efectiva entre todos los países, incluyendo acciones legislativas, para garantizar las adecuadas respuestas que se deben dar a las actividades ilícitas que se desarrollan en la mar.

La Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea, aunque es voluntaria, sirve como complemento a la legislación europea en el ámbito marítimo. Su objetivo general es conseguir una colaboración más estrecha intersectorial y transfronteriza tanto a nivel de la Unión Europea como a nivel nacional que involucre tanto a autoridades civiles y militares.

La vigilancia marítima integrada, que aparece en la PMI, está a expensas de la voluntad política de los Estados para compartir la información necesaria al objeto de disponer del oportuno conocimiento del entorno marítimo. Esta barrera solamente será franqueable a través de un cambio de mentalidad que ha de realizarse tanto a nivel nacional como de las instituciones de la Unión Europea. Las numerosas iniciativas desarrolladas apuntan a que, desde el punto de vista técnico, es posible llegar a compartir la información de forma eficiente.

La experiencia obtenida de los trabajos realizados y las iniciativas lanzadas deben aprovecharse para desarrollar soluciones eficientes, rentables, que no dupliquen esfuer-

zos y sirvan para continuar fomentando la aproximación intersectorial y cooperación transfronteriza y de un análisis para explorar la necesidad de una posible iniciativa legislativa intersectorial que facilite la necesaria cooperación en la Política Marítima Integrada.

La implementación del CISE marítimo –proyecto EUCISE2020 lanzado en 2014 y que todavía no ha visto la luz– requerirá de la implicación tanto a nivel de la Unión Europea como a nivel nacional para mejorar el intercambio de información intersectorial y transfronteriza en el ámbito de la vigilancia marítima. Para ello debe existir un mayor interés por parte de los Estados para participar en este entorno de intercambio de información. Esta colaboración debería comenzar con acciones a nivel nacional para eliminar las barreras existentes relativas al intercambio de información entre las distintas autoridades –civiles y militares– con competencia en el ámbito marítimo.

En España, la concepción del espacio marítimo de forma global aparece en 2002. Tres años más tarde, en 2005, se asignan a las Fuerzas Armadas las operaciones de vigilancia de los espacios marítimos y la colaboración con el resto de organismos estatales y, en 2013, salió a la luz la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional.

En cuanto a vigilancia marítima integrada, todavía no se ha conseguido avanzar ya que no existe un sistema o red de sistemas que proporcione esta capacidad y porque cada organismo sigue distribuyendo de forma selectiva la información. En consecuencia, el Consejo Nacional de Seguridad Marítima, creado a finales de 2013, ha establecido como una de sus prioridades el desarrollo de sistemas que, interconectando distintos Ministerios y organismos, den respuesta a esta necesidad.

Como se puede ver, la evolución de las políticas marítimas en la Unión Europea y en España sigue derrotas paralelas aunque desfasadas en el tiempo. Así, la concepción de los espacios marítimos de forma global y la elaboración de la Estrategia de Seguridad Marítima son anteriores en España que en la Unión Europea. En relación con ellas, es de destacar el impulso que ha dado España a la Unión Europea en cuanto a la elaboración de la Estrategia Marítima de Seguridad que ha supuesto un adelanto en el tiempo⁹³ y en la respuesta comunitaria.

No obstante, ahora mismo, tanto en España como en la Unión Europea, se debe actuar sobre los frenos existentes –políticos principalmente–, más allá de los técnicos y financieros para conseguir una vigilancia marítima integrada que permita continuar avanzando en la seguridad (*safety* y *security*) marítima.

Además, en el caso español, se debería estudiar la necesidad de unificar los criterios en los asuntos marítimos, quizás a través del Consejo Nacional de Seguridad Marítima, para optimizar el empleo de los medios y herramientas del Estado, mejorar su disposición a favor de la política marítima y actuar con una visión integral mejorando

93 Desde la concepción de los espacios marítimos de forma global y hasta la elaboración de la Estrategia de Seguridad Marítima, la Unión Europea ha tardado ocho años (2006-2014) y España ha tardado once años (2002-2013).

la coordinación y cooperación de todos los departamentos ministeriales implicados, más allá de compartir la información.

En resumen, tanto la Unión Europea como España han comenzado recientemente su singladura en los asuntos relacionados con la Política Marítima Integrada y deben afrontar retos similares para completar su desarrollo, teniendo en cuenta que:

- Persiste la necesidad de regular la actividad marítima y protegerla.
- Se mantiene la necesidad de abordar los asuntos relativos a la Seguridad Marítima teniendo en cuenta sus dos vertientes: «safety» y «security».
- Es necesario abordar la política marítima de forma integral y con un enfoque holístico.
- Se debe buscar una colaboración más estrecha intersectorial y transfronteriza tanto a nivel de la Unión Europea como a nivel nacional que involucre tanto a autoridades civiles y militares.
- Deben vencerse los frenos existentes en la voluntad política de los Estados a través de un cambio de mentalidad que ha de realizarse tanto a nivel nacional como de las instituciones de la Unión Europea.
- Es necesario unificar los criterios en los asuntos marítimos a través, en su caso, de un único organismo que aborde el problema con una visión integral más allá del simple intercambio de información.

BIBLIOGRAFÍA

Commission Decision of 29 December 2003 laying down rules for the implementation of Council Decision 2001/792/EC, Euratom establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions, L 87. 25.03.2004.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. (Commission's proposal to the Gothenburg European Council), *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*. COM (2001), 264 final, Brussels, 15.05.2001.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *A European Strategy for Marine and Maritime Research. A coherent European Research Area framework in support of a sustainable use of Oceans and Seas*. COM (2008), 534 final, Brussels, 03.09.2008.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Developing the international dimension of the Integrated Maritime Policy of the European Union*, COM(2009), 536 final, Brussels, 15.10.2009.

- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Green paper: Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas*, COM (2006), 275 final, Brussels, 07.06.2006.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Towards an Integrated Maritime Policy for better governance in the Mediterranean*, COM (2009), 466 final, Brussels, 11.09.2009.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *Towards the integration of maritime surveillance: A common information sharing environment for the EU maritime domain*, COM (2009) 538, Brussels, 15.10.2009.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *An Integrated Maritime Policy for the European Union*, COM (2007), 575 final, Brussels, 10.10.2007.
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un proyecto de hoja de ruta para la creación del entorno común de intercambio de información con fines de vigilancia del ámbito marítimo de la UE*, COM (2010), 584 final, Bruselas, 20.10.2010.
- Comunicación, de 13 de febrero de 2008, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al comité de las Regiones: *Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR) (COM (2008) 68 final)*.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Grupo de «Amigos de la Presidencia», *Proyecto de conclusiones del Consejo sobre la Política Marítima Integrada*, 16503/1/08 REV I, Bruselas, 02.12.2008.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Grupo de «Amigos de la Presidencia», *Proyecto de conclusiones del Consejo sobre la Política Marítima Integrada*, 15175/1/09 REV I, Bruselas, 11.11.2009.
- Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, bahía de Montego (Jamaica), 1982.
- Council of the European Union, *European Union Maritime Security Strategy*, 11205/14, Brussels, 24 June 2014.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Presidency Conclusions*, 16616/07, Brussels, 14 December 2007.
- DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD MARÍTIMA. *Propuesta de Plan de Acción de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*.
- Directiva 2002/84/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por la que se modifican las Directivas relativas a la seguridad marítima y a la pre-*

vención de la contaminación por los buques, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 324. 29.II.2002.

Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino. (Directiva Marco sobre la estrategia marina).

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *Directiva de Defensa Nacional 1/2004, de 30 de diciembre de 2004.*

CONSEJO DE DEFENSA NACIONAL. *Directiva de Defensa Nacional 01/2008, de 30 de septiembre de 2008.*

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *Directiva de Defensa Nacional 2012. Por una defensa necesaria, por una defensa responsable, julio de 2012.*

EUROPEAN POLICE OFFICE, *Europol Review: General Report on Europol Activities*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011.

Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. (BOE Núm. 276).

Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar. (BOE Núm. 165).

Orden APA/3660/2003, de 22 de diciembre, por la que se regula en España el sistema de localización de buques pesqueros vía satélite y por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la adquisición e instalación de los sistemas de localización en los buques pesqueros. (BOE Núm. 313).

Orden ARM/3238/2008, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Orden APA/3660/2003, de 22 de diciembre, por la que se regula en España el sistema de localización de buques pesqueros vía satélite y por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la adquisición e instalación de los sistemas de localización de buques pesqueros. (BOE Núm. 274).

Orden DEF/3537/2003, de 10 de diciembre, por la que se desarrolla la estructura orgánica básica de los Ejércitos. (BOE Núm. 303).

Orden PRE/2523/2008, de 4 de septiembre, por la que se crean los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras. (BOE Núm. 215).

Orden PRE/3108/2006, de 10 de octubre, por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen normas para su actuación. (BOE 243).

Real Decreto 115/2003, de 31 de enero, por el que se establecen los fines, funciones, composición y funcionamiento de la Comisión Interministerial de Política Marítima Internacional.

- Real Decreto 115/2003, de 31 de enero, por el que se establecen los fines, funciones, composición y funcionamiento de la Comisión Interministerial de Política Marítima Internacional. (BOE Núm. 44).*
- Real Decreto 912/2002, de 6 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura básica de los Ejércitos. (BOE Núm. 215).*
- Reglamento (CE) 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común, se modifican los Reglamentos (CE) 847/96, (CE) 2371/2002, (CE) 811/2004, (CE) 768/2005, (CE) 2115/2005, (CE) 2166/2005, (CE) 388/2006, (CE) 509/2007, (CE) 676/2007, (CE) 1098/2007, (CE) 1300/2008 y (CE) 1342/2008 y se derogan los Reglamentos (CEE) 2847/93, (CE) 1627/94 y (CE) 1966/2006, Diario Oficial de la Unión Europea, L 343. 22.12.2009.*
- Reglamento (CE) 2099/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por el que se crea el Comité de Seguridad Marítima y Prevención de la Contaminación por los Buques (COSS) y se modifican los Reglamentos relativos a la seguridad marítima y a la prevención de la contaminación por los buques.*
- Reglamento (UE) 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) 2328/2003, (CE) 861/2006, (CE) 1198/2006 y (CE) 791/2007 del Consejo, y el Reglamento (UE) 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, Diario oficial de la Unión Europea, L 149, 20.05.2014.*
- Reglamento (UE) 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) 2328/2003, (CE) 861/2006, (CE) 1198/2006 y (CE) 791/2007 del Consejo, y el Reglamento (UE) 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, Diario oficial de la Unión Europea, L 149. 20.05.2014.*
- Reglamento (UE) 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2011, por el que se establece un programa de apoyo para la consolidación de la Política Marítima Integrada, L 321. 05.12.2011.*
- Reglamento de Ejecución (UE) 404/2011 de la Comisión, de 8 de abril de 2011, que establece las normas de desarrollo del Reglamento (CE) 1224/2009 del Consejo, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la Política Pesquera Común, Diario Oficial de la Unión Europea, L112, 30.04.2011.*
- Resolución del Consejo de 8 de junio de 1993 relativa a una Política Común de Seguridad Marítima (93/C 271 /01), de 07.10.93.*
- Resolución A.584 (14), Medidas para prevenir los actos ilícitos que amenazan la seguridad del buque y la salvaguardia de su pasaje y tripulación, 20.11.1985.*
- RUESTA BOTELLA, Jose Antonio. *La Presidencia española de la UE: del concepto de seguridad marítima a la Estrategia de Seguridad en el ámbito marítimo global.* ARI 101/2010, Real Instituto Elcano, 17.06.2010.

DEL POZO, Fernando. *La seguridad marítima hoy: la mar nunca está en calma*. Documento de trabajo 3/2014, Real Instituto Elcano, 12.03.2014.

DEL POZO, Fernando. *La mar nunca está en calma (II). Análisis del concepto de seguridad marítima en España*. Documento de investigación 12/2015, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Noviembre 2015.

Artículo recibido: 6 de octubre de 2015.

Artículo aceptado: 19 de abril de 2017.

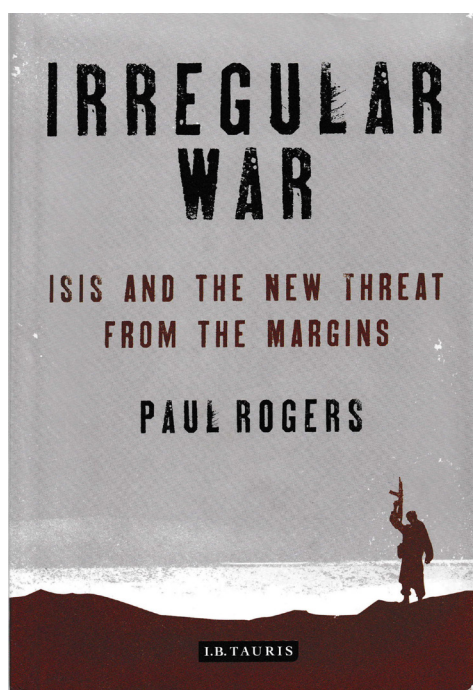
Ramón Alentorn Rossel
Chairman Symposium CIOR

Correo: pedidos@selecmoda.com

RESEÑA

IRREGULAR WAR: ISIS AND THE NEW THREAT FROM THE MARGINS

Autor: Paul Rogers. I.B. Tauris: Londres. 2016. 244 p. ISBN: 9781784534882



PAUL ROGERS: Is Professor of Peace Studies at Bradford University and International Security Editor for Open Democracy. He also writes a monthly briefing for the Oxford Research Group and is author of *Why We're Losing the War on Terror and Losing Control: Global Security in the Twenty-First Century*.

COMENTARIO DEL LIBRO

La guerra irregular es sin duda un libro de interés por muchos motivos... Antes que nada por el perfil académico, pero a su vez realista y bien documentado, de su autor... Según Paul Rogers de nada sirve plantear, por bien que se describan, los problemas actuales de seguridad y defensa, si no se trata de buscar más allá de los efectos más evidentes... Las causas que provocan la inestabilidad actual son propias de un fin de ciclo y por tanto son mucho más profundas y requieren un tratamiento distinto: «**Underlining the problems**».

La necesidad de establecer un nuevo análisis más detallado, de cuestiones esenciales, que sin duda afectan a la seguridad global, tiene que sustituir a una visión demasiado cortoplacista y excesivamente proteccionista en el sentido literal de la palabra. En caso contrario, se corre el riesgo de perpetuar toda una serie de «**revoluciones de los marginales**» que pondrán cada vez más en jaque al mundo desarrollado, siendo esta una de las tesis principales del libro.

ISIS no deja de ser, según el autor, una parte de un fenómeno mucho más amplio ya definido: «**La revolución de los marginales**»... Hoy es el choque de civilizaciones entre Occidente y el Islam lo que prevalece, pero en realidad es una manifestación primaria de un futuro venidero que él califica como «**la era de las insurgencias**», concepto mucho más amplio y profundo que las actuales diferencias culturales o religiosas en conflicto.

La imposibilidad material de contener a las «**nuevas insurgencias**» con los sistemas de defensa convencionales ya ha sido comprobada en los últimos veinte años en los conflictos en Oriente Medio y en Afganistán... Es absolutamente imprescindible abordar, lo antes posible, las causas reales de esta «inseguridad creciente» y que no son otras que las que se describen ampliamente en el libro de Paul Rogers...

Las consecuencias de la globalización económica y el incremento de las desigualdades sociales han acrecentado problemas ya perceptibles. Además el controvertido cambio climático, junto con la incapacidad de Occidente para solucionar los conflictos bélicos en Oriente Medio y en el norte de África, han desarrollado, en amplias zonas del planeta, un sentimiento de frustración que el autor califica, insistimos, como «**la revolución de los marginales**».

Las sociedades avanzadas, con un grado de riqueza mucho mayor, respecto de amplísimas «**mayorías marginales**» del sur global, no son todavía conscientes de la grave «inestabilidad intrínseca» que les amenaza.

Una de las consecuencias principales de la creciente desigualdad ha sido el resentimiento existente ante una prosperidad frustrada en esta zona, a pesar de un incremento significativo de los niveles de educación y sanidad, pero que contrasta con la falta de oportunidades de crecimiento y desarrollo de la población. Paul Rogers lo define como una «**revolución de las expectativas frustradas**».

Es evidente que durante el último siglo, particularmente desde 1945, se ha producido un cambio muy significativo en el concepto de seguridad global, puesto que la fuerza nuclear admite el concepto de autodestrucción de la humanidad, en su totalidad o en parte de ella...

Además el hecho de la proliferación de países con armas nucleares, en los últimos decenios, ha aumentado todavía más el nivel de riesgo nuclear, antes sometido únicamente a los dos bloques principales... Hoy en día varios países implicados en serios conflictos locales disponen de cabezas nucleares e indudablemente ello contribuye a una mayor incertidumbre...

¿Hasta qué punto podemos estar frente a una «amenaza existencial» por parte de un movimiento terrorista, tal como ISIS, accediendo a armas de destrucción masiva?... Paul Rogers dedica todo un capítulo de su libro, proponiendo una visión realista a medio plazo, ante revoluciones similares al terrorismo islámico.

Es evidente que el efecto psicológico que produciría en la población un ataque terrorista con armas químicas, biológicas o radioactivas, aunque no fuera a gran escala, sería mucho mayor al propio impacto directo, por brutal que este fuera.

El hecho de perder el control en un territorio que contenga un sustrato industrial, así como expertos cualificados en la materia, puede facilitar el acceso a este tipo de amenazas a grupos terroristas.

Paul Rogers propone que este tipo de riesgos y amenazas, por parte de grupos paramilitares o terroristas puede aumentar significativamente en las próximas décadas.

En un futuro inmediato habrá que enfrentarse además a las consecuencias de una globalización económica que puede generar una desigualdad creciente, afectando a los conceptos y valores del modelo social occidental.

Por otro lado, los efectos del cambio climático parecen ya incuestionables y los plazos que predicen los científicos en que dichos desequilibrios medioambientales puedan convertirse en problemas de seguridad global graves, en la mayoría de los estudios se emplazan ya hacia la mitad del siglo actual...

El controvertido cambio climático, fruto de la intervención humana en el medio ambiente, afectará drásticamente a los países más débiles de la zona sur, con graves consecuencias migratorias, a añadir a las provocadas por los conflictos bélicos.

Por tanto los parámetros económicos y de medio ambiente en que se basa el mundo occidental, actualmente no pueden, ni deben, perpetuar el subdesarrollo de las zonas del sur global. Las causas principales de conflicto deben ser abordadas y mitigadas convenientemente en el presente, es decir en las décadas venideras.

Las mejoras tecnológicas espectaculares y el significativo progreso de las comunicaciones globales, sin duda acrecentan la consciencia entre las multitudes marginales actuales respecto a los mencionados desequilibrios climáticos y económicos. Hay una mayor consciencia generalizada en el ideal de corregir los desequilibrios en busca de

mejorías que desarrollen una vida más segura y equilibrada: El concepto «seguridad sostenible», tal y como lo define Paul Rogers.

Finalmente, las respuestas militares de los últimos años a «los desafíos de los marginales» no pueden seguir provocando miles de víctimas civiles y colectivos desplazados, trasladando los problemas a otros países, sin además conseguir acabar con los conflictos locales del modo esperado.

Los países occidentales han tratado de defender, en Afganistán primero y posteriormente en Irak y en Siria, su propia seguridad, no hay duda de ello. Aunque la extensión de estos conflictos a guerras civiles multilaterales y Estados fallidos obligan al menos a una evaluación crítica de los esfuerzos realizados en el combate exterior contra el terrorismo.

El riesgo ya comentado de un potencial desarrollo de armas de destrucción masiva por parte de grupos extremistas, añade el autor, es un argumento más para buscar un camino hacia un sistema de «seguridad mundial realmente sostenible».

Así pues el hilo conductor del libro de Paul Rogers no es otro que el advenimiento de una era de «revoluciones de los marginales», fruto de un mundo económicamente dividido e incapaz de afrontar los problemas medioambientales que amenazan a partes muy significativas del mismo.

Isis, es un movimiento terrorista específico del momento, que podrá ser contrarrestado e incluso destruido, pero que una vez acabado, surgirán otros, también transversales y posiblemente sin nada que ver con el Islam, aunque enraizados en cualquier otra ideología... Es lo que el autor denomina reiteradamente «la era de las insurgencias», rechazando el planteamiento único actual de un choque de civilizaciones.

El concepto de seguridad, restringida a la defensa de fronteras locales, o bien al desarrollo de los medios de inteligencia e información, sin contar con una colaboración internacional, no será suficiente. Los problemas generalizados requerirán de soluciones duraderas y globales que reduzcan la conflictividad en las zonas más subdesarrolladas, o mal administradas del planeta, con el fin último de prevenir la seguridad y el terrorismo en occidente.

Una de las posibles ventajas de las Agencias de Seguridad e Inteligencia de los países occidentales, es una cierta aceptación hoy de la magnitud de la lucha contra el terror. Países de primer orden son susceptibles de recibir ataques indiscriminados de pequeños grupos terroristas, muchos de ellos formados por ciudadanos locales, con medios muy escasos, pero con una determinación tal que aceptan sacrificar su propia existencia por la causa. Dicha aceptación de esta nueva realidad ha conllevado una mayor coordinación entre las fuerzas contrterroristas y de inteligencia de los diversos países.

Aparece una mayor consciencia del presente y futuro potencial de los grupos terroristas y de sus capacidades para crear efectos y consecuencias muy desproporcionados en relación con su tamaño y aparente falta de envergadura.

Las diferencias económicas, el impacto de las nuevas tecnologías y armas de destrucción masiva, los desplazamientos forzados de millones de personas como consecuencia del cambio climático y el uso indiscriminado de la fuerza militar por parte de las potencias occidentales acrecentarán el potencial de los grupos marginados, independientemente de su tamaño y escaso poder aparente, esta es la tesis global del libro de Paul Rogers.

ISIS ya ha demostrado el impacto de la revolución digital y su importancia en la extensión de cualquier movimiento terrorista. Los medios conectados a internet exceden largamente a la población mundial y hay proyecciones que los situarán alrededor de los cincuenta billones hacia el año 2050.

El potencial futuro para perpetuar ciberataques afectando a la seguridad mundial es muy extenso en los últimos años y ya se han producido varios ejemplos que pueden trasladarse en un futuro cercano al ámbito de posibles amenazas terroristas.

En la primera mitad del siglo actual, Paul Rogers pronostica una aparición de «insurgencias varias» contra los países desarrollados, quienes forman parte de una élite privilegiada, dentro de una mayoría marginada, siendo este un riesgo mucho más amplio que el simple choque de civilizaciones.

¿Podrán los nuevos Ejércitos, por bien preparados y equipados que puedan estar, hacer frente a tales amenazas de insurgencia o inmigración masiva?

¿Una simple política de contención y defensa de fronteras, junto con acciones puntuales en los territorios de conflicto, serán suficientes para ofrecer soluciones duraderas a Occidente?

Las próximas tres décadas van a ser decisivas para contrarrestar las importantes inestabilidades y amenazas globales que nos afectan, según el autor, aunque en el último capítulo de su libro «A possible peace» finaliza con un mensaje de un cierto optimismo dado el demostrado potencial histórico del ser humano para adaptarse a los cambios cuando las circunstancias así lo requieren.

Paul Rogers insiste en la necesidad imperiosa de un liderazgo capaz en los países desarrollados, así como un profundo análisis de los problemas básicos que afectan a las «**mayorías marginales**» apuntando en su obra soluciones que contribuyan a un mayor desarrollo global, como base de la seguridad mundial.

Evidentemente se requiere un nuevo enfoque del concepto de seguridad global, que permita un mayor control de los problemas más acuciantes, mejore el consenso mundial y admita un uso de la fuerza coercitiva más medido. Para ello es imprescindible, insiste el autor, contar con un conjunto de dirigentes, a todos los niveles de la sociedad, mucho más conscientes de la transcendencia de la situación presente y de las graves consecuencias que puede conllevar defender únicamente intereses parciales, frente a conflictos tan globales.

La inversión en diplomacia, seguridad y cooperación al desarrollo y en la contención del cambio climático basado en la aplicación de las nuevas tecnologías, deben

facilitar el cambio que se avecina y asegurar el futuro de nuestro planeta. Son reformas que mejorarán nuestras sociedades en desarrollo de manera que «**las mayorías marginales**» puedan ser integradas y no constituyan una amenaza perpetua.

Una visión convencional y defensiva de la seguridad en Occidente no será suficiente...

NOTA AL MARGEN

El pasado día 3 de agosto del 2017 tuvo lugar en Praga el Congreso Anual de CIOR. *CIOR (Confederación Interaliada de Oficiales de Reserva) en francés. Es un organismo que integra como miembros de pleno derecho a las asociaciones de reservistas reconocidas por los Ministerios de Defensa de los países de la OTAN y, con otro status, los países amigos que la OTAN propone de acuerdo a su política exterior. Jurídicamente independiente de la OTAN está reconocida y vinculada a la misma. Tiene reconocido carácter de órgano asesor del Comité Militar y cuenta con oficina y representante permanente en el IMS de la OTAN, en el HQ de Bruselas. Aparte de actuar como think-tank; organiza muchas actividades formativas, de debate, académicas, deportivo-militares... Ver www.cior.net.*

FORE (Federación de Organizaciones de Reservistas de España). Creada bajo los auspicios del JEMAD en 1991, es el socio español de la CIOR y aglutina a la gran mayoría de asociaciones de reservistas existentes en España. Su misión es el fomento del desarrollo de la reserva (de acuerdo a mandato del MC OTAN y en el sentido más amplio), coordinación de actividades de sus asociaciones miembro, representación ante las autoridades, difusión y apoyo a las políticas y doctrinas OTAN y fomento de la relación y camaradería entre reservistas a nivel nacional e internacional.

En el marco de dicho congreso anual se desarrolla una jornada académica, CIOR Symposium, que permite debatir diversos temas relacionados con la reserva militar y su contribución a la defensa.

Concretamente este año el Simposium 2017 planteó el siguiente tema general:

«Utilization of Reserve Forces for the Fight against Terror»

Symposium Relevance

Experts are willing to speak on the following subjects:

- Sustainable security and challenges 2018
- Intelligence and counter terrorism
- CBRN Threats and its evolution
- Cyber security conflagrations and its repercussions.

Para desarrollar la perspectiva más académica de la jornada se contaba en un inicio con la presencia del profesor Paul Rogers, autor del libro anteriormente reseñado *Irregular War...* Finalmente acudió al acto el Richard Reeve, actual director ejecutivo del *Think Tank Oxford Research Group* fundado por el mencionado Paul Rogers, por causas ajenas a la voluntad de este...

La mayoría de las afirmaciones y planteamientos que se exponen en el comentario libro de Paul Rogers fueron expuestos extensamente en el Simposium CIOR por Richard Reeve, incidiendo en la necesidad perentoria de identificar las raíces de los diversos conflictos actuales, sin quedarnos en los síntomas más evidentes, como son la violencia, el crimen organizado o la radicalización.

Durante el resto de la jornada, en la que también intervino el ponente español, Tte. Gral. don Francisco Gan Pampols, quien desarrolló un análisis de los mayores retos de la seguridad global desde la óptica de la inteligencia militar y el creciente papel del reservismo, quedó clara la gran complejidad de las tareas militares desarrolladas en un mundo globalizado: La necesidad de ir más allá de las amenazas propias de la guerra convencional, se hace cada vez más evidente.

Para seguir haciendo frente a la mayoría de los retos a los que tendrán que enfrentarse los Ejércitos en los años venideros será imprescindible una estrecha colaboración entre el sector privado, público y militar.

En relación al ámbito de los reservistas la mayoría de los ponentes destacaron el creciente protagonismo de este colectivo, dentro del ámbito militar, dado que los nuevos retos y amenazas a que nos enfrentamos requieren cada vez más una mayor especialización y unos conocimientos que en parte se adquieren y se desarrollan hoy a través del mundo civil.

Ante las amenazas multilaterales, un nuevo modelo de reservismo militar se impone. Deberá ser un modelo más ágil en todos los sentidos y plantearse nuevos conceptos que faciliten la intervención del colectivo reservista de un modo más productivo para los Ejércitos.

Es necesario para contrarrestar el terrorismo, los ciberataques y en general todas las nuevas amenazas, algunas de ellas incluso existenciales, –como pueden ser las armas de destrucción masiva–, contar con nuevas capacidades, conocimientos y experiencias que requerirán una mayor especialización que implicará un mayor apoyo del colectivo reservista.

Finalmente, el incremento de la resiliencia nacional, uno de los principales objetivos de la OTAN para los próximos años, encuentra en los reservistas un grupo privilegiado para ejercer este rol, en su propio entorno civil y formando parte al mismo tiempo del colectivo militar.

Artículo recibido: 6 de octubre de 2016.

Artículo aceptado: 19 de abril de 2017.

Alfredo Crespo Alcázar

Correo: alfredocrespoalcazar1974@gmail.com

RESEÑA

¿ADÓNDE VA CHINA? LOS PLANES DE FUTURO DE LOS DIRIGENTES CHINOS

*Autor: David M. Lampton. Barcelona: Stella Maris, 2015, 460 pág. ISBN:
978-84-16541-11-9.*



INTRODUCCIÓN

China es un país rodeado de un halo de exotismo y simbolismo tal, que en ocasiones, acercarse a su estudio ofrece como resultado un conjunto de análisis plagados de tópicos que relegan a un lugar marginal al binomio rigor/precisión. No es este el caso de la obra de David Lampton.

En efecto, el profesor norteamericano se acerca a su «complejo» objeto de estudio a partir de un respeto escrupuloso por el método científico. El resultado es una obra mayúscula en la que aúna pasado, presente y futuro de China. Para ello, previamente ha realizado un trabajo documental sobresaliente que acompaña con abundantes entrevistas a funcionarios chinos, enriqueciendo así el libro.

Consciente de la dificultad de la empresa que aborda, en la cual debe explicar y relacionar aspectos económicos, políticos, geoestratégicos, culturales y sociales, Lampton establece una serie de cuestiones-guía que le sirven para ordenar el contenido y facilitar tanto la lectura como la comprensión del mensaje. En este sentido, adquieren un protagonismo destacado las notables diferencias que implicó la llegada en 1978 a la cúpula del Gobierno chino de Deng Xiaoping con respecto al legado recibido de Mao Zedong, susceptible este último de traducirse en pobreza, analfabetismo y aislamiento internacional¹. No obstante, aunque Lampton valora positivamente el rol desempeñado por Deng Xiaoping también le achaca algunos errores notables, como por ejemplo la persecución de los derechistas que llevó a cabo durante la década de los sesenta, de tal manera que no empatiza con él.

DENG XIAOPING COMO SINÓNIMO DE MODERNIZACIÓN: LUCES Y SOMBRAS

La modernización de China debe ir asociada obligatoriamente a Deng Xiaoping, quien priorizó la tecnocracia y los indicadores económicos frente al dogma ideológico, uno de los elementos distintivos de la tiranía de Mao, la cual tuvo en la Revolución Cultural uno de sus grandes paradigmas. Esta última, como refleja Felipe de la Morena, resultó aplaudida «por una pseudo inteligencia europea, sectaria e ignorante»³.

¹ En el panorama académico español destacan importantes estudiosos de la política china. Los trabajos de los doctores Mario Esteban, Xulio Ríos y Fernando Delage corroboran dicha afirmación y a ellos nos referiremos a lo largo de las siguientes páginas.

² Para una profundización en la figura y en la política desarrollada por Mao Zedong, véase CHANG, Jung; y HALLIDAY, Jon. *Mao. La historia desconocida*. Barcelona: Taurus, 2016, 1029 páginas.

³ DE LA MORENA, Felipe. *Deng Xiaoping y el comienzo de la China actual (Recuerdos de un testigo)*. Madrid: Cuadernos del Laberinto, 2016, p. 63.

Deng, por el contrario, fue consciente del atraso en que se encontraba su país, fenómeno que iba en detrimento de la población: «La pobreza no es socialismo. El desarrollo económico es la primera prioridad» (p. 127). Al respecto, Felipe de la Morena, nombrado embajador de España en China justo cuando Deng Xiaoping accedió al poder, explica este fenómeno tal y como lo percibió cuando llegó a Pekín en 1978:

«China está cambiando decididamente y su cambio supone, ante todo, el abandono de dos caminos que hoy ya considera erróneos: el que la llevó al seguimiento de las doctrinas económicas marxistas de la URSS, tras el triunfo de la Revolución, y el que sufrió debido al dogmatismo ideológico maoísta, que culminaría en el desastre de la Revolución Cultural. Los líderes actuales estiman que ambos caminos la han conducido al actual atraso económico, al pago de un alto precio en cohesión social y al estancamiento en todos los órdenes»⁴.

En relación con este argumento, para Xulio Ríos, si Mao aportó su doctrinario izquierdista, «Deng Xiaoping lo revolucionó asegurando que el mercado no era incompatible con el socialismo»⁵.

Estos cambios notables, sin embargo, no deben interpretarse como una ruptura radical con los parámetros que guiaron la política de su país durante el periodo 1949-1976. Por el contrario, algunas de las constantes que caracterizaron al maoísmo se vieron acentuadas con Deng Xiaoping, como, por ejemplo, el temor a que la URSS convirtiera a China en un país satélite al estilo de los de Europa del Este. En este punto, Felipe de la Morena pudo constatar qué significado daba Pekín a las intenciones de Moscú, subrayando el diplomático español que Deng Xiaoping consideraba que la Unión Soviética «practicaba una política imperialista y agresiva, heredada de los antiguos Zares, con sus divisiones y sus misiles dirigidos contra China y cuya cooperación había retirado en 1960 de la manera más cruel»⁶.

A pesar de los progresos experimentados por China a partir de los años ochenta, durante el liderazgo de Deng Xiaoping también se observaron determinadas dialécticas que aún hoy perduran. La principal de todas ellas quizás sea la que enfrenta a la libertad con la seguridad, como consecuencia de la cual podemos deducir que en el horizonte chino no se vislumbra una democracia al estilo occidental⁷.

4 DE LA MORENA, Felipe. *Op. cit.*, p. 86.

5 RÍOS, Xulio. *China pide paso. De Hu Jintao a Xi Jinping*. Icaria: Barcelona, 2012, p. 15.

6 DE LA MORENA, Felipe. *Op. cit.*, p. 211.

7 ESTEBAN, Mario. *Perspectivas de cambio político en China 25 años después del movimiento de Tiananmén*. Comentario Elcano 38/2014, 2 de junio de 2014, págs. 3-4, accesible siguiendo este enlace: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/dc3ab1004438fbf888d7df80bc5a2e3e/comentario-esteban-Perspectivas-cambio-pol%C3%ADtico-China.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=dc3ab1004438fbf888d7df80bc5a2e3e>. (Consultado: 31.07.2017).

En efecto, con Deng Xiaoping el rol del Partido Comunista de China (PCCh) se mantuvo inalterable ya que «tenía que ser la única autoridad en el Estado con capacidad decisoria total, a fin de mantener la cohesión del país»⁸. Como ejemplo de esta aseveración, el Ejército dejó de rendir lealtad a una persona (Mao Zedong) para hacerlo al Partido, no existiendo un control civil del estamento militar (p. 316). Este hecho se puso de manifiesto durante los sucesos de la plaza de Tiananmén en 1989, pese a lo cual, la modernización del Ejército no fue una tarea que acometiera con urgencia Deng Xiaoping. Por el contrario, la prioridad en las reformas correspondió a la agricultura, la industria y la tecnología. En que así fuera incidieron dos factores complementarios: «ahora estamos construyendo el socialismo chino, y según la teoría, no podemos emprender una carrera armamentística que agote nuestros recursos» (págs. 339-340).

Asimismo, la evolución durante la década de los años ochenta de su «enemigo íntimo», la URSS, lo interpretó Deng Xiaoping como un ejemplo más de que tenía razón a la hora de primar el dominio del Partido sobre la sociedad. No obstante, esta premisa también puede ser entendida legítimamente como lo hace Guy Sorman:

«La verdad histórica es que no hay sitio para la evolución, no hay un camino para la reforma política en un sistema totalitario: un Partido Comunista reina o se desmorona, como muestra claramente la experiencia soviética. Cuando a partir de 1988 Gorbachov intentó reformar al Partido, el Partido desapareció»⁹.

Deng Xiaoping también fue un «innovador» producto de su pragmatismo y de su correcta lectura del tiempo que le tocó vivir. En efecto, de manera gradual fue permitiendo la presencia de la emergente clase empresarial china en los órganos del PCCh, prerrogativa que se amplió a sectores de la clase media¹⁰. Sin embargo, como refleja Xulio Ríos, esta suerte de aperturismo no debe considerarse sinónimo de democratización de las estructuras del Estado, ni en el caso de Deng Xiaoping ni tampoco entre quienes le sucedieron, como Hu Jintao¹¹.

En este sentido, el desarrollo de China también ha generado una serie de conductas y realidades desconocidas hasta entonces, cuya respuesta por parte del Gobierno ha sido puntual pero no definitiva. En efecto, dentro de las primeras ha aparecido un cierto carácter contestatario en la sociedad, que tiende a responsabilizar a sus gobernantes de las catástrofes naturales, (terremotos e inundaciones que periódicamente se han cobrado numerosas víctimas mortales). Dentro de las segundas, la emigración del

8 DE LA MORENA, Felipe. *Op. cit.*, p. 109.

9 SORMAN, Guy. ... *Y el comunismo destruyó Asia*. Papeles FAES, Núm. 104, 19.06.2009, p. 7, accesible siguiendo este enlace: http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130520160447y-el-comunismo-destruyo-asia.pdf. (Consultado: 31.07.2017).

10 DELAGE, Fernando. «La política exterior china en la era de la globalización», en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Núm. 63, 2003, p. 67.

11 RÍOS, Xulio. *Op. cit.*, p. 56.

campo a la ciudad no ha eliminado los problemas en el entorno rural donde las garantías del estado de bienestar siguen sin hacer acto de presencia, pese a concentrar al 70% de la población¹². De hecho, Wen Jiabao le expuso a Obama «tengo 600 millones de excedentes de agricultores» (p.270).

Estos desequilibrios territoriales podrían ser una amenaza para el poder político en China y limitar su crecimiento económico si no reciben una respuesta adecuada por parte del Estado ya que, como subraya David Lampton, «para los estadounidenses, el Gobierno es un peligro; para los chinos el Gobierno debería ser la solución» (p.101).

¿QUÉ ESPERAR DE CHINA HOY?

Para esta responder a esta pregunta, Lampton recurre a un tema que aparece de manera transversal a lo largo de la obra, susceptible de resumirse en que China quiere demostrar al mundo que no es una amenaza, es decir, que su desarrollo no conduce necesariamente a una pretensión hegemónica sino a la consolidación del bienestar del pueblo¹³. Bajo este objetivo, que podría considerarse genérico o retórico, surge una manera muy concreta de entender las relaciones internacionales, las cuales han abandonado el perfil bajo del que intencionadamente las dotó Deng Xiaoping.

En efecto, China ha optado por combinar nacionalismo y pragmatismo a la hora de relacionarse con otros países, si bien esta no siempre ha resultado ser la «fórmula mágica» susceptible de solventar todos los problemas, en particular algunos de índole doméstica, como la no integración de ciertas comunidades étnicas, por ejemplo, los uigures, pese al establecimiento de medidas de discriminación positiva¹⁴. Aún con ello, el nacionalismo ha demostrado ser una herramienta válida para rechazar cualquier injerencia exterior, en particular si esta intromisión tiene como finalidad influir en algunos de los temas más sensibles para la opinión pública china, como el Tíbet. En opinión de Mario Esteban, si se avivan los sentimientos nacionalistas entre la población china «se incrementa la presión popular sobre las autoridades para que implementen una política exterior más firme y aumenta el coste político que deben pagar si realizan concesiones ante las críticas que llegan del exterior»¹⁵.

¹² RÍOS, Xulio. *Op. cit.*, págs. 45-46.

¹³ DE LA MORENA, Felipe. *Op. cit.*, p. 131.

¹⁴ RÍOS, Xulio. *Op. cit.*, p. 88.

¹⁵ ESTEBAN, Mario. *España, Tíbet y Pekín 2008. Memorando OPEX 77/2008*, págs. 3-4, accesible siguiendo este enlace: http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/180508051a652ac82c9a61555120514e.pdf. (Consultado: 31.07.2017).

En lo relativo al panorama internacional, China es un actor principal, penetrando en áreas otrora desconocidas para Pekín, como América Latina¹⁶, y liderando iniciativas como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura¹⁷. Por tanto, puede afirmarse que tiene una presencia global triple: comercial, militar y «blanda» (*soft power*), característica atribuible también a Asia, destacando al respecto Japón e India¹⁸. Sobre este asunto Lampton brinda un consejo a China:

«Si China quiere ganarse la confianza de terceros tiene que tomar la decisión estratégica de desplegar un control civil sobre el Ejército, garantizado constitucionalmente, con una mayor transparencia de ingresos y gastos, y una coordinación entre Agencias más efectiva. Si China quiere incrementar su “poder blando”, a través en parte de una estrategia de garantía de seguridad, parte del esfuerzo debe destinarse a la reforma institucional de la relación entre civiles y Ejército» (p. 356).

Todo ello es consecuencia de que China ha optado por la integración, no por la separación, advierte Lampton, si bien dicha elección no ha sido tomada al azar ya que «el pueblo de China y sus líderes se sienten ahora empoderados para ser participantes plenos e iguales en los asuntos regionales y mundiales. Pekín se siente cada vez más cómoda con las instituciones y el orden económico global —con la intención de incrementar su influencia en estos ámbitos— y se siente incómoda con el orden de seguridad dirigido por Estados Unidos, fundado como está en alianzas bilaterales y multilaterales de las que China no forma parte» (págs. 251-252).

16 ARIAS, Julio. *La expansión china en Latinoamérica: opciones para España. Memorando OPEX*, 26/2006, 8 páginas, accesible siguiendo este enlace: http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/xmlimport-IBADoA.pdf. (Consultado: 31.07.2017);

CACHINERO, Jorge; JIMÉNEZ DE ANDRADE, Carlota; y BORGES, Adriano. *El futuro de América Latina... ¿Apunta al Pacífico?: la historia de cómo China ocupó un espacio dejado al descuido*. Real Instituto Elcano, Documento de análisis 58/2015, 29 de octubre de 2015, 9 páginas, accesible siguiendo este enlace: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/21066b004a62b5efb28f207bacc4c/ARI58-2015-Cachinero-JimenezDeAndrade-Borges-Futuro-America-Latina-Pacifico-China.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=21066b004a62b5efb28f207bacc4c>. (Consultado: 31.07.2017); JENKINS, Rhys. «El impacto de China en América Latina». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Núms. 85-86, 2009, págs. 251-272.

17 DAJANI GONZÁLEZ, Jorge. «Un nuevo banco multilateral para relanzar la inversión en infraestructuras en Asia». Real Instituto Elcano, Documento de análisis 45/2015, 17 de septiembre de 2015, 8 páginas, accesible siguiendo este enlace: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/e997cf8049e13a3a8ff58f207bacc4c/ARI45-2015-DajaniGonzalez-Nuevo-banco-multilateral-relanzar-inversion-infraestructuras-Asia.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e997cf8049e13a3a8ff58f207bacc4c>. (Consultado: 31.07.2017).

18 ESTEBAN, Mario. *Los cuatro motores de la presencia global asiática*. Real Instituto Elcano, Documento de análisis 74/2015, 17 de diciembre de 2015, 9 páginas, accesible siguiendo este enlace: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/9fa91a004af97fef83docfc71300caaf/ARI74-2015-Esteban-Nuevos-Motores-Presencia-Global-Asiatica.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9fa91a004af97fef83docfc71300caaf>. (Consultado: 31.07.2017).

Con todo ello, podría concluirse que en el tablero global China practica una política de *wait and see* que le lleva a aceptar consensos sobre cuestiones complejas, aunque sin liderar la consecución de los mismos pues de este modo «evita crearse enemigos en lo que puede resultar ser un vano esfuerzo por alcanzar un acuerdo y se reserva la posibilidad de “vender” su apoyo al mejor postor en la partida final» (p.397).

EN CONCLUSIÓN

Tras la lectura de la obra de David Lampton, puede afirmarse que China ha cumplido la meta principal que se propuso Deng Xiaoping cuando llegó al poder: su modernización y su desarrollo, aunque esta afirmación no se halla exenta de cautelas. La mejoría de la sociedad en el apartado económico es una realidad tangible de la que, por otro lado, amplios sectores no se han beneficiado aún. Además, en el terreno de los derechos humanos los déficits permanecen intactos. Al respecto, en opinión de Xulio Ríos «el nivel alcanzado por la economía china configuraba una realidad caracterizada por la combinación de avances deslumbrantes y carencias no menos espectaculares. El desarrollo humano no va ni mucho menos a la par del desarrollo económico»¹⁹. Lampton profundiza ampliamente en esta idea e indica que el gran riesgo para China a la hora de solventar los retos que el futuro le deparare podría llegar si permanece estática.

BIBLIOGRAFÍA

ARIAS, Julio. *La expansión china en Latinoamérica: opciones para España. Memorando OPEX*, 26/2006, 8 páginas, accesible siguiendo este enlace: http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/xmlimport-lBADOA.pdf. (Consultado: 31.07.2017).

CACHINERO, Jorge; JIMÉNEZ DE ANDRADE, Carlota; y BORGES, Adriano. *El futuro de América Latina... ¿Apunta al Pacífico?: la historia de cómo China ocupó un espacio dejado al descuido*. Real Instituto Elcano, Documento de análisis 58/2015, 29 de octubre de 2015, 9 páginas, accesible siguiendo este enlace: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/21066b004a62b5efb28fbe207bacc4c/ARI58-2015-Cachinero-JimenezDeAndrade-Borges-Futuro-America-Latina-Pacifico-China.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=21066b004a62b5efb28fbe207bacc4c>. (Consultado: 31.07.2017).

CHANG, Jung; y HALLIDAY, Jon. *Mao. La historia desconocida*. Barcelona: Taurus, 2016, 1.029 páginas.

¹⁹ RÍOS, Xulio. *Op. cit.*, p. 130.

- DAJANI GONZÁLEZ, Jorge. «Un nuevo banco multilateral para relanzar la inversión en infraestructuras en Asia». Real Instituto Elcano, Documento de Análisis 45/2015, 17 de septiembre de 2015, 8 páginas, accesible siguiendo este enlace: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/e997cf8049e13a3a8ff58f207bacc4c/ARI45-2015-DajaniGonzalez-Nuevo-banco-multilateral-relanzar-inversion-infraestructuras-Asia.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e997cf8049e13a3a8ff58f207bacc4c>. (Consultado: 31.07.2017).
- DE LA MORENA, Felipe. *Deng Xiaoping y el comienzo de la China actual (Recuerdos de un testigo)*. Madrid: Cuadernos del Laberinto, 2016, 262 páginas.
- DELAGE, Fernando: «La política exterior china en la era de la globalización». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Núm. 63, 2003, págs. 67-81.
- ESTEBAN, Mario. *Perspectivas de cambio político en China 25 años después del movimiento de Tiananmén*. Comentario Elcano 38/2014, 2 de junio de 2014, 4 páginas, accesible siguiendo este enlace: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/dc3ab1004438fbf888d7df80bc5a2e3e/comentario-esteban-Perspectivas-cambio-pol%C3%ADtico-China.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d-c3ab1004438fbf888d7df80bc5a2e3e>. (Consultado: 31.07.2017).
- ESTEBAN, Mario. *España, Tíbet y Pekín 2008. Memorando OPEX 77/2008*, 8 páginas, accesible siguiendo este enlace: http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/180508051a652ac82c9a61555120514e.pdf. (Consultado: 31.07.2017).
- ESTEBAN, Mario. *Los cuatro motores de la presencia global asiática*. Real Instituto Elcano, Documento de análisis 74/2015, 17 de diciembre de 2015, 9 páginas, accesible siguiendo este enlace: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/9fa91a004af97fef83docfc71300caaf/ARI74-2015-Esteban-Nuevos-Motores-Presencia-Global-Asiatica.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9fa91a004af97fef83docfc71300caaf>. (Consultado: 31.07.2017).
- JENKINS, Rhys: «El impacto de China en América Latina». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Núms 85-86, 2009, págs. 251-272.
- RÍOS, Xulio. *China pide paso. De Hu Jintao a Xi Jinping*. Icaria: Barcelona, 2012, 271 páginas.
- SORMAN, Guy. ... *Y el comunismo destruyó Asia*. Papeles FAES, Núm. 104, 19.06.2009, 8 páginas, accesible siguiendo este enlace: http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130520160447y-el-comunismo-destruyo-asia.pdf. (Consultado: 31.07.2017).

Artículo recibido: 12 de diciembre de 2016.

Artículo aceptado: 15 de mayo de 2017.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

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 recensiones 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 (revistaieee@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 recensiones no superarán las dos mil palabras, mientras que las notas bibliográficas se ajustarán a una extensión de mil palabras.

Los originales pueden enviarse en español o en inglés.

El texto incluirá un resumen del contenido, de unas ciento cincuenta palabras y una relación de las palabras clave del documento. Ambos en español y en inglés.

Cada página irá numerada, en su margen inferior derecho.

La estructura del texto será la siguiente:

- Título.
- Nombre del autor o autores, en letra Arial de 12 puntos.

- Filiación institucional y profesional de los autores y dirección de correo electrónico de los autores, señaladas a pie de página con un asterisco.
- Apartados principales, numerados, en letras minúsculas y negritas.
- Apartados de segundo nivel, numerados, en minúscula, negrita y cursiva.
- Subapartados de tercer nivel, numerados, en minúscula.
- Subapartados de cuarto y sucesivos niveles, numerados, en minúscula y cursiva.

Los trabajos originales se enviarán en un único archivo *Word*, 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, etc.), 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

Miguel Ángel Ballesteros Martín

PRESENTATION

Andreea Marica

MEASURES AND REGULATORY CHANGES WITHIN THE EUROPEAN UNION TO STRENGTHEN THE FIGHT AGAINST GLOBAL TERRORISM

David López Morales

TERRAE ULTIMA THULE: COOPERATION IN THE ARTIC REGION

Anass Gouyez Ben Allal

NORTH KOREA'S NUCLEAR PROGRAMME: THE SURVIVAL OF THE REGIME AND THE CHALLENGES OF SECURITY

Pablo Cañete Blanco

JIHADISM AS AN EXPRESSION OF VIOLENCE

María del Carmen Girón Tomás

AN ANALYSIS OF THE NATIONAL SECURITY LAW IN SPAIN AS A COMPREHENSIVE SECURITY LAW. PROPOSAL TO INCLUDE SECURITY ON LAND ROUTES AS AN AREA OF SPECIAL INTEREST FOR NATIONAL SECURITY

Adolfo García Quintela

THE EVOLUTION OF MARITIME POLICY IN THE EUROPEAN UNION AND IN SPAIN: FROM "SAFETY" TO "SECURITY"



Index

Miguel Ángel Ballesteros Martín

INTRODUCTION TO ISSUE 10 OF THE IEEE JOURNAL..... 237

Andreea Marica

MEASURES AND REGULATORY CHANGES WITHIN THE EUROPEAN UNION TO STRENGTHEN THE FIGHT AGAINST GLOBAL TERRORISM 239

David López Morales

TERRAE ULTIMA THULE: COOPERATION IN THE ARTIC REGION..... 279

Anass Gouyez Ben Allal

NORTH KOREA'S NUCLEAR PROGRAMME: THE SURVIVAL OF THE REGIME AND THE CHALLENGES OF SECURITY 313

Pablo Cañete Blanco

JIHADISM AS AN EXPRESSION OF VIOLENCE 339

María del Carmen Girón Tomás

AN ANALYSIS OF THE NATIONAL SECURITY LAW IN SPAIN AS A COMPREHENSIVE SECURITY LAW. PROPOSAL TO INCLUDE SECURITY ON LAND ROUTES AS AN AREA OF SPECIAL INTEREST FOR NATIONAL SECURITY 367

Adolfo García Quintela

THE EVOLUTION OF MARITIME POLICY IN THE EUROPEAN UNION AND IN SPAIN: FROM "SAFETY" TO "SECURITY" 395

Miguel Ángel Ballesteros Martín

Brigadier Director of the Spanish Institute for Strategic Studies

INTRODUCTION TO ISSUE 10 OF THE IEEE JOURNAL

The *IEEE Journal*, faithful to its appointment and to its objective of providing articles of academic quality on current affairs, in its final edition for 2017, offers readers six articles on major aspects of international reality.

The ever-changing terrorist phenomenon has forced the European Union to adopt normative measures in the face of this threat. Analysing these changes and answers is the topic developed by Ms Andreea Marica, Doctor of Law and Professor of International Law at the Camilo José Cela University in her article: *Measures and regulatory changes within the European Union to strengthen the fight against global terrorism*, in which she reviews the so-called “hard answers” and “soft answers” implemented by this macro-institution to guarantee citizens an area of Freedom, Security and Justice. In the view of the author, the updating and harmonisation of legal instruments is essential, as well as the improvement of cooperation between judiciary and information.

The second article, *Terrae ultima Thule: Cooperation in the Arctic region*, addresses the future of the Arctic and its natural resources. Its author, David López Morales, focuses on the Arctic region as a place for the coexistence of current superpowers and analyses the interests at stake that make cooperation among States in the Arctic central to the debate, as well as the need for cooperation to guarantee peace, security and stability in this region.

The third article addresses one of the current challenges to regional and international security: North Korea’s nuclear programme. Anass Gouyez Ben Allal, PhD in Law and Political Science at the Autonomous University of Madrid, analyses in the *North Korea’s nuclear programme: the survival of the regime and the challenges of security* the risk that this programme implies for illicit trafficking in nuclear technology and other practices.

Jihadism and terrorist violence are, regrettably, a permanent cause for concern and analysis. In article 4, Pablo Cañete Blanco, discusses *Jihadism as an expression of violence* and analyses the phenomenon as a changing, fragmented process which, without being alien to the rest of today’s Western social processes, has adapted to new global audiences.

The proposal to include the security of our land routes and land transport as another aspect of the Spanish National Security Law is the thesis defended by Maria del Carmen Girón, head of the International Relations Department of the General Directorate of Traffic in her article *An analysis of the National Security Law in Spain as a comprehensive security law. Proposal to include security on land routes as an area of special interest for national security*. For this author, the specific inclusion of the Security of Land Routes as an area of special interest for National Security and the Security of Mobility and Land Transport can make a contribution towards devising new patterns of thinking in relation to national and international security strategies.

Finally, the Commander and Chief of Operations of the General Staff of the Canary Islands Naval Command, Adolfo García Quintela, offers an analysis of national and community maritime policy in its adaptation to globalisation and new threats. His article *The evolution of maritime policy in the European Union and Spain: from “safety” to “security”* revises current policy and raises the need to regulate maritime activity and adapt it to the new global framework.

This edition concludes with reviews of two interesting works published in 2016 and 2015 respectively:

The first looks at the content and contextualization of the work of Paul Rogers, *Irregular war: ISIS and the new threat from the margins* and the second focuses on the great hegemon of today: *Following the Leader. Ruling China from Deng Xiaoping to Xi Jinping*, by David M. Lampton.

Andreea Marica

Professor of International Law, Camilo José Cela University

Doctorate of Law from Carlos III University in Madrid

E-mail: mailptandreea@yahoo.co.uk

MEASURES AND REGULATORY CHANGES WITHIN THE EUROPEAN UNION TO STRENGTHEN THE FIGHT AGAINST GLOBAL TERRORISM

Abstract

The EU is a key player in the fight against global terrorism, which, given the intensity of this unbounded violence, it identifies as one of the greatest threats to the internal and external security of the region. To provide a strong response to terrorism, over time the EU has launched a series of *Hard* and *Soft Responses* to extremism, in order to create a true internal security structure. Nevertheless, the phenomenon of terrorism is constantly changing, forcing the EU to strengthen its tools and strategies to combat it.

Keywords

EU, terrorism, hard responses, soft response, legislative changes.

MEASURES AND REGULATORY CHANGES WITHIN THE EUROPEAN UNION TO STRENGTHEN THE FIGHT AGAINST GLOBAL TERRORISM

INTRODUCTION. MEASURES TO COUNTER GLOBAL TERRORISM

Europe has experienced different types of terrorism over the course of its history, which has meant that the EU has become a key actor in the fight against this scourge that threatens both its internal and external security. Terrorism in Europe is currently regarded as drawing its inspiration from a wider range of ideologies. These include nationalist and separatist ideologies, those inspired by Al-Qaeda and violent ideologies of the far left, anarchy and far right, meaning that Europe finds itself directly affected by the terrorist activity playing out at international level. Nonetheless, whilst other types of terrorism continue to present a serious threat to the citizens of the EU, the Union's response to radicalisation and recruitment focuses on Jihadist terrorism¹, as a form of global terrorism that acts with unbounded violence.

In this respect, given the most recent terrorist attacks carried out in the EU, Europol has warned against the high threat level arising as a result of a fanatical minority operating from the Middle East in collaboration with people who were born in the EU itself and radicalised in a short space of time, who have shown themselves to be willing to act as facilitators and active accomplices to terrorist activities³.

In order to provide a strong response to the major threats to the EU's internal security, i.e. terrorism, radicalisation, the recruitment and financing of terrorism, one must take into account the fact that internal and external security are increasingly intertwined, a circumstance that makes internal security dependent on peace beyond its borders⁴. Aware of this fact, over time the EU has set its counter-terrorism course, launching a series of *Hard Responses* and *Soft Responses* to create a real security structure both internally and externally.

1 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism: Strengthening the EU's Response. Brussels, 15.1.2014 COM(2013) 941 final, p.2.

2 The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism, Doc. 14781/1/05 REV1, p.2.

3 European Union Terrorism Situation and Trend Report 2016 (TE-SAT), p.5.

4 European Global Strategy, June 2016, p.7.

*Hard Responses**Regulatory Framework*

One of the EU's objectives is to afford its citizens a high level of security within the area of freedom, security and justice. Therefore, immediately after the terrorist attacks of 9/11, the EU established a common legal framework for its Member States with the intention of terrorist offences being considered to be intentional acts committed by people, groups and entities⁵ with the purpose of: 1) seriously intimidating a population; 2) unduly compelling a public authority or an international organisation to act or abstain from acting; 3) seriously destabilising or destroying fundamental political, constitutional, economic or social values of a country or international organisation⁶. However, it should be noted that on the basis of the EU decisions, it is the Member States themselves who are responsible for taking the necessary measures to define terrorist acts within their respective national legislation⁷.

5 "Persons, groups and entities involved in terrorist acts" shall mean: — persons who commit, or attempt to commit, terrorist acts or who participate in, or facilitate, the commission of terrorist acts; —groups and entities owned or controlled directly or indirectly by such persons; and persons, groups and entities acting on behalf of, or under the direction of, such persons, groups and entities, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by such persons and associated persons, groups and entities. Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism, (2001/931/PESC). Art.I. 2.

6 Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism. "Terrorist act" shall mean one of the following intentional acts, which, given its nature or its context, may seriously damage a country or an international organisation, as defined as an offence under national law, where committed with the aim of: (i) seriously intimidating a population, or (ii) unduly compelling a Government or an international organisation to perform or abstain from performing any act, or (iii) seriously destabilising or destroying the fundamental political, constitutional, economic or social structures of a country or an international organisation: (a) attacks upon a person's life which may cause death; (b) attacks upon the physical integrity of a person; (c) kidnapping or hostage taking; (d) causing extensive destruction to a Government or public facility, a transport system, an infrastructure facility, including an information system, a fixed platform located on the continental shelf, a public place or private property, likely to endanger human life or result in major economic loss; (e) seizure of aircraft, ships or other means of public or goods transport; (f) manufacture, possession, acquisition, transport, supply or use of weapons, explosives or of nuclear, biological or chemical weapons, as well as research into, and development of, biological and chemical weapons; (g) release of dangerous substances, or causing fires, explosions or floods the effect of which is to endanger human life; (h) interfering with or disrupting the supply of water, power or any other fundamental natural resource, the effect of which is to endanger human life; (i) threatening to commit any of the acts listed under (a) to (h); (j) directing a terrorist group; (k) participating in the activities of a terrorist group, including by supplying information or material resources, or by funding its activities in any way, with knowledge of the fact that such participation will contribute to the criminal activities of the group. Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism, (2001/931/PESC). Art.I. 3.

7 Art. 1, Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism. OJEU, L 164, 22.6.2002.

Given these new trends, in 2008, the range of terrorist activities was extended to cover three additional forms of crimes: 1) public provocation to commit a terrorist offence; 2) the recruitment of terrorists; 3) training for terrorism⁸. However, taking into account the constant changes to terrorists' modus operandi, the current legal framework has remained incomplete since there is a series of activities of a terrorist nature that must be classified as offences, and in this respect we are referring to participation in an association or a group⁹ with a terrorist purpose; receiving training with a terrorist purpose; travel abroad with a terrorist purpose; the financing of travel abroad with a terrorist purpose; or organising or facilitating in any other way travel abroad for terrorist purposes, just as is set out in the Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism¹⁰. Likewise, it is appropriate to mention the fact that the signature of the aforementioned Additional Protocol was authorised on behalf of the EU, with those matters falling to EU competence being applicable¹¹.

On the other hand, as part of its desire to present a categorical response to combatting terrorism, the EU is working on a future Directive for the fight against terrorism which *"strengthens and updates the existing Framework Decision 2002/475/JHA, in particular, as it criminalises: Travelling for terrorist purposes, to counter in particular the phenomenon of foreign terrorist fighters. The compromise reached between the institutions will ensure that for example to travel to conflict zones with the purpose of joining the activities of a terrorist group or to travel to an EU member state with the purpose of committing a terrorist attack will be made punishable. The organisation and facilitation of such travels, including through logistical and material support, for example the purchase of tickets or planning itineraries. Receiving training for terrorist purposes, e.g. in the making or use of explosives, firearms, noxious or hazardous substances mirroring the already existing provision of knowingly providing such training. Providing or collecting funds with the*

8 Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism.

9 "Terrorist group" shall mean a structured group of more than two persons, established over a period of time and acting in concert to commit terrorist acts. "Structured group" means a group that is not randomly formed for the immediate commission of a terrorist act and that does not need to have formally defined roles for its members, continuity of its membership or a developed structure. Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism, (2001/931/PESC). Art.1. 3.

10 Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No 196). According to Recital 2 of Council Decision (EU) 2015/1914 of 18 September 2015 on the signing, on behalf of the European Union, of the Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No 196) "The Additional Protocol aims at facilitating the implementation of United Nations Security Council Resolution 2178(2014) on foreign terrorist fighters and, in particular, at establishing criminal offences for certain acts identified in operative paragraph 6 of that Resolution".

11 Art. 1 Council Decision (EU) 2015/1914 of 18 September 2015 on the signing, on behalf of the European Union, of the Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No 196).

intention or the knowledge that they are to be used to commit terrorist offences and offences related to terrorist groups of terrorist activities”¹².

The key role of the EU in the fight against terrorism is illustrated by its policies on combatting terrorism, preventing radicalisation and the recruitment of terrorists as set out in various legal instruments, notably its strategies and action plans to counter terrorism¹³. In this vein, in 2010 the first Internal Security Strategy of the EU (ISS) for the period 2010-2015 was initiated and updated with a new Strategy for the period 2015-2020 in accordance with the Council Conclusions of 16 June 2015¹⁴.

Among the legal instruments that exist, in addition to the Security Strategies, a series of programmes stand out, for example OISIN I (1997-2000)¹⁵ and OISIN II (2001-2002)¹⁶, which have been implemented with a view to promoting cooperation between the police and custom authorities of Member States. Moreover, we should not neglect to mention the well-known Stockholm Programme¹⁷, which has established the EU priorities for the Area of Freedom, Security and Justice over the period 2010-2014, building upon the achievements of the preceding programmes, those of Tampere¹⁸ and The Hague¹⁹.

12 Council of the European Union, Press Release. Directive on combatting terrorism: Council confirms agreement with Parliament. 716/16 of 5.12.2016.

13 Out of this series of documents, we would like to mention the European Counter-terrorism Strategy, 30 November 2005, Doc. 14469/05 REV4; EU Action Plan on combating terrorism, 29 March 2007, Doc. 7233/1/07 REV1; Revised Strategy on Terrorist Financing, 17 July 2008, Doc. 11778/1/08 REV1; Internal Security Strategy for the European Union: “Towards a European Security Model” Doc. 7120/10; EU Action Plan on combating terrorism, 9 December 2011, Doc. 17594/1/11 REV1; Outline of the counter-terrorism strategy for Syria and Iraq, with particular focus on foreign fighters, 16 January 2015, Doc. 5369/15; Council conclusions on the EU Regional Strategy for Syria and Iraq as well as the ISIL/Da’esh threat, 16 March 2015, Doc. 7267/15; European Parliament resolution of 25 November 2015 on the prevention of radicalisation and recruitment of European citizens by terrorist organisations (2015/2063(INI)).

14 The European Agenda on Security for 2015-2020 was presented by the European Commission and approved by the European Council and Parliament as the renewed Strategy for EU Internal Security of 16 June 2015.

15 Joint Action of 20 December 1996 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union providing a common programme for the exchange and training of, and cooperation between, law enforcement authorities (‘Oisin’) (97/12/JAI).

16 Council of Decision of 28 June 2001 establishing a second phase of the programme of incentives, exchanges, training and cooperation for law enforcement authorities (OISIN II). Oisin II programme — Annual work programme and call for applications for 2002 (2002/C 66/19).

17 The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting citizens (2010/C 115/01). OJEU, C 115, 4.5.2010.

18 Tampere European Council (15 and 16 October 1999): Towards a Union of Freedom, Security and Justice: The Tampere Milestones.

19 Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament, 10 May 2005: The Hague Programme: Ten priorities for the next five years. The Partnership for

Since the terrorist threat is constantly evolving, the priorities set out by the EU for the upcoming years in the field of internal security aim to tackle and prevent terrorism, radicalisation towards terrorism and also the recruitment of new fighters. As part of all this, it is of note that preventive action plays an essential role, which demands greater cooperation both at operational level and also with respect to the implementation of awareness-raising policies regarding radicalisation. Another EU priority is that of putting a stop to the financing of terrorism, which entails a series of measures to freeze financial assets as well as launching action plans on explosives and chemical, biological, radiological and nuclear substances and a policy for the extraction and analysis of financial messaging data within the EU. Nonetheless, given the modus operandi of the latest attacks, particular attention shall have to be paid to the so-called foreign fighters, to reinforcing security at borders via systematic and coordinated checks, as well as the security and protection of means of transport²⁰.

We thus observe that the array of legal instruments created in the EU is perhaps excessively wide, hence the obvious need for an EU Global Strategy for counter-terrorism measures.

Operational Framework: Exchange of information and operational cooperation

The security of the European Union is underpinned by a series of effective mechanisms for the exchange of information between national authorities and other European agents²¹ – an exchange which unfortunately is not yet free of obstacles that hinder the intensification of operational cooperation. This is evidenced by the four areas of immediate priority for the EU's combatting of terrorism, including the necessity to intensify the exchange of information and operational cooperation as well as the reinforced application of the Schengen framework, boosting notification capacity for internet content and the fight against the illicit trade of firearms²².

Just as has been previously mentioned, the European Union today faces a constant and ever-changing terrorist threat in terms of the last decade²³ and it is a trend that hits the core of Europe, and in particular its states, as it is the latter that bear the

European renewal in the field of Freedom, Security and Justice. COM (2005) 184 final. OJEU, C 236, 24.9.2005.

20 Draft Council Conclusions on the Renewed European Union Internal Security Strategy 2015-2020, Doc. 9798/15, p. 6 and The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe, COM 2010, 673 final of 22.11.2010, p. 7 et seq.

21 Communication from the European Commission of 10 June 2009, An area of freedom, security and justice serving the citizen (COM(2009)262), p. 16, para 4.1.2. *Controlling information*.

22 Justice and Home Affairs Council of 12 March 2015, Doc. 6891/15 and Council of the European Union: Draft Report to the European Parliament and national Parliaments on the proceedings of the Standing Committee on operational cooperation on internal security for the period July 2014 - December 2015. Doc. 5299/2/16 REV 2, p. 9

23 European Parliament resolution on anti-terrorism measures (2015/2530(RSP)), Recital B.

responsibility of fighting it²⁴. Therefore, on the one hand they must coordinate their counter-terrorism policies, and, on the other hand, they must pool information and experience gained as part of efforts to meet the challenges of radicalisation and terrorist recruitment undertaken both at national and European level²⁵. In this respect, it is essential to promote the exchange of information on people or groups subject to action due to their hate speech and incitement to terrorism, as well as effectively implementing those mechanisms for collecting and exchanging information relating to radical leaders who promote or incite terrorism²⁶.

It is indeed true that over the course of time the EU has launched a series of instruments that have led to huge advances in the field of cross-border police information exchange. Yet a series of deficiencies do still exist that hamper the full utilisation of the existing tools to combat terrorism, especially those focusing on operational cooperation between the national competent authorities.

By way of a brief overview of the aforementioned instruments, mention should be made of the fact that it was in The Hague Programme that the principle of availability was defined as a criterion for the exchange of information in the EU, stipulating that methods for the exchange of information must make full use of new technologies and adapt to all forms of information²⁷. Subsequently, the ‘Swedish Initiative’ set out a series of rules by virtue of which the security services in Member States are able to swiftly and effectively exchange the information and intelligence available in order to undertake criminal investigations and criminal intelligence operations²⁸.

Due to the changing and strengthened state of organised crime and international terrorism, the need for improvements to the exchange of information was more than blatant. Consequently, the Prüm Decision was adopted that, for its part, encompassed a series of provisions relating to access to automated DNA analysis files; automated fingerprint identification systems and national vehicle register data; the provision of

24 REVENGA SÁNCHEZ, M.: “Garantizando la libertad y la seguridad de los ciudadanos en Europa: sobre nobles sueños y pesadillas en la lucha contra el terrorismo”, published in *Parlamento y Constitución*. Annual, Year 2006-2007 N. 10, p.62. In accordance with Article 4 Paragraph 2 of the TEU, national security is the exclusive competence of each Member State.

25 Annex, Revised EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism, Council of the EU, Brussels, 19 May 2014, para 55.

26 Draft Council Conclusions on the use of a standardised, multidimensional semi-structured instrument for collecting data and information on the processes of radicalisation in the EU. Brussels, 16 April 2010 (19.04) (OR. en) 8570/10, ENFOPOL 99, p. 4 et seq.

27 Communication from the Commission to the European Parliament. The Hague Programme: Ten priorities for the next five years The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice. Brussels, 10.5.2005, COM(2005) 184 final, p. 11.

28 Council Framework Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union (Known as the Swedish Initiative).

data relating to major events; the provision of information with the aim of thwarting terrorist acts; as well as other measures to reinforce cross-border police cooperation²⁹.

Given the wide range of information systems and instruments, which in parts were uncoordinated and inconsistent, a decision was taken to apply a European Union Information Management System with a view to redressing the erratic situation, a strategy that was revised in 2014³⁰. Later on, it was decided that the European Information Exchange Model (EIXM) would be implemented with the objective of setting out a series of recommendations to Member States about how to improve the implementation of existing instruments, restructure the communication channels used and guarantee a high level of quality, security and protection of the data in question³¹.

To take a more in-depth look, mention should be made of the principal police information systems currently used in the EU, i.e. the SIS (Schengen Information System); SIS II (Second Generation Schengen Information System); Europol Information System (EIS); PNR (Passenger Name Record); ECRIS (European Criminal Records System); VIS (Visa Information System); EURODAC (European fingerprint database); SLTD (Interpol's Stolen/Lost Travel Document database; and iARMS (Interpol's database on firearms). However, in addition to those systems regarded as the main systems, there also exists a series of additional information systems such as the Advance Passenger Information (API); the European Police Record Index System (EPRIS) and the Automated Fingerprint Identification System (AFIS), which it is hoped will be operative by mid-2017. Another possibility that is still in the evaluation phase is that of implementing an Entry and Exit System (EES)³² and a European Travel Information and Authorisation System (ETIAS)³³.

Taking this multitude of instruments into account, one of the challenges currently lies in, on the one hand, attaining interoperability, especially for the SIS II Information System and Interpol's SLTD and iARMS and, on the other hand, ensuring that

29 Council Decision 2008/615/JAI of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime.

30 Draft Council Conclusions on an Information Management Strategy (IMS) for EU internal security, Doc. 16637/09 and Draft Council Conclusions on an updated Information Management Strategy (IMS) for EU internal security, Doc. 15701/1/14 REV 1.

31 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Strengthening law enforcement cooperation in the EU: the European Information Exchange Model (EIXM). COM/2012/0735 final.

32 Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data and refusal of entry data of third country nationals crossing the external borders of the Member States of the European Union. Brussels, 28.2.2013, COM(2013) 95 final.

33 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security. Brussels, 6.4.2016, COM(2016) 205 final, p. 6.

Member States create single contact points as soon as possible in order to facilitate the exchange of information³⁴.

Political cooperation, reflected for the most part in the exchange of information, is key to pursuing terrorists in order to prevent their planning, impede their networks and activities, block their financing and detect *foreign fighters*³⁵, as well as creating better conditions for generating lists of radicalisers, recruiters or those conveying a radical message³⁶ since it is police cooperation and that of the intelligence services of each state that may contribute to the dismantling of cells that may be far apart from one another yet interrelated³⁷.

Fostering greater exchange of information and intelligence between Member States and EU Agencies is one of the key components in order to facilitate the alerts shared relating to violent extremism, terrorist networks, foreign fighters, as well as the surveillance of and taking down of terrorist propaganda content from the internet³⁸. For that matter, the EU security agencies such as Europol, Frontex and Eurojust play a decisive role in the fight against terrorism since they equip national competent authorities with the necessary tools to counter global terrorism. Nonetheless, it must be underscored that on the one hand operational cooperation between Member States and these agencies is imperative, yet this also goes for cooperation between the agencies themselves, as it provides particular added value, considering the complementarity of their mandates and competences, and thus this must be enhanced³⁹. Moreover, it is worth noting that one of the major shortcomings regarding the support that the Agencies could provide is the fact that these are not yet connected to all of the different systems for the exchange of information that the national competent authorities in Member States have access to and available to them. Therefore, the existence of a series

34 Conclusions of the Council of the EU and of the Member States meeting within the Council on Counter-Terrorism, 20 November 2015. Doc. 14406/15, p. 5.

35 The term *foreign fighters* is used to describe those individuals who travel to a country that is not that of their residence or nationality with the purpose of perpetrating or planning attacks or facilitating or receiving terrorist training. It is estimated that between 3500 and 5000 EU nationals have become foreign fighters since the outbreak of war and violence in Syria, Iraq and Libya, and there is major concern surrounding their rapid increase and subsequent potential return to EU territory, which presents risks to the internal security of the Union and to the lives of EU citizens. Proposal for Joint Resolution on anti-terrorism measures (2015/2530(RSP)), 10 February 2015, Recital G and para 4.

36 Draft Council Conclusions on the use of a standardised, multidimensional semi-structured instrument for collecting data and information on the processes of radicalisation in the EU. Brussels, 16 April 2010 (19.04) (OR. en) 8570/10, ENFOPOL 99, p. 6.

37 THIEUX, L: "La Unión Europea frente al terrorismo global", Rev. Papelets, N. 86, 2004, pp. 95-103, p. 99.

38 European Union Global Strategy, June 2016, p. 21.

39 Foreign Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response.

of key tools in the fight against terrorism may not be deemed an effective response while all actors involved are not able to access these and to be interconnected.

A. EUROPOL

In close cooperation with the relevant EU and Member State bodies, Europol is mandated with the task of undertaking exhaustive analyses of the threats to security that must be addressed as regards the future EU strategy.⁴⁰ In this respect, given the significant threat to the internal security of the EU posed by terrorist groups and transnational criminal networks, it has been deemed necessary to reinforce Europol so that it can provide its essential support to Member States as regards the prevention, analysis and investigation of transnational organised crime and terrorism. Therefore, as of 1 May 2017, its new legal framework shall enter into force, which unlike the previous one, will take the form of a Regulation⁴¹.

However, reinforcing the Agency does not solely and exclusively depend on its new legal instrument, but also on a series of tools, particularly in the field of counter-terrorism, which is the issue at hand. In this vein, in January 2016, a European Counter Terrorism Centre was initiated within Europol, with the objective of turning it into the central axis for information as part of the fight against terrorism in the EU. Therefore, the ECTC includes: 1) Europol's Focal Point 'Travellers' dealing with foreign terrorist fighters and related terrorist networks; 2) the Terrorist Financing Tracking Program (TFTP) between the EU and the US; 3) FIU.NET, the decentralised information network that supports the Financial Information Units; 4) Arms smuggling; 5) IRU – online terrorist propaganda (EU Internet Referral Unit - IRU)⁴².

The vital importance of Europol's Focal Point 'Travellers' should be underscored and it requires further assistance from Member States to introduce and transfer sensitive information relating to foreign fighters. Similarly, it is considered absolutely essential that all entries made by Member States to SIS II relating to ETFs (European terrorist fighters) be also transferred to the EIS by default⁴³, since at the moment it

40 European Parliament resolution on renewing the EU Internal Security Strategy (2014/2918(RSP)).

41 Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA.

42 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: European Security Agenda. Strasbourg, 28.4.2015, COM(2015) 185 final, p. 15 et seq.

43 State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015, the JHA Council Conclusions of 20 November 2015, and the Conclusions of the European Council of 18 December 2015. Brussels, 4 March 2016, Doc. 6785/16. According to the report "However, information sharing still does not reflect the threat: while there are now five

is recognised that Europol may cross-reference data included in the latter, but such a transfer is required until a systematic search function in the SIS II is enabled for the Agency⁴⁴.

The serious shortcomings currently faced by Europol boil down to the fact that it is impossible for the Agency to access all information exchange systems, or that it is only afforded limited access to mere consultations known as ‘discreet and specific checks’. In order for the Agency to properly and successfully fulfil its support function to Member States, synergies must be created between all the information systems and EIS. At the moment, it is being examined whether it is necessary for the Automated Fingerprint Identification System (AFIS), to be developed as part of the SIS, to complement Europol systems principally with a counter-terrorism purpose in mind.

It should be mentioned that Europol has had access to the VIS since September 2013 and to Eurodac⁴⁵ since July 2015, albeit only in consultation mode and without being able to extract or introduce data. This is totally insufficient and consequently Europol is drafting a proposal to establish direct access to these systems and to SIS II, which would need to incorporate a search function for fingerprints⁴⁶. It calls for the implementation of interconnectivity between all the different information systems – including the EIS, that is to say that the data registered in the system be able to be consulted automatically by another system centrally, which would lead to a reduction in the quantity of data circulating over communication networks and passing through the national information systems⁴⁷.

times more person entities in Europol’s Focal Point Travellers database compared with last year, the analysis file still contains only 2,786 verified foreign terrorist fighters (FTF) entered by EU Member States. The European Information System (EIS) contains only 1,473 FTF entered by Member States. This despite well-founded estimates that around 5,000 EU citizens have travelled to Syria and Iraq to join DAESH and other extremist groups. It should also be noted that more than 90% of the contributions by Member States regarding verified FTFs in FP Travellers in 2015 originate from just 5 Member States. Not all FTFs are systematically entered into the SIS II and the EIS of Europol. Only 18 operational FTF cases were registered at Eurojust in 2015 and information on only 104 ongoing terrorism prosecutions has been shared with Eurojust. This despite the fact that, according to the relevant Council Decision, information about all prosecutions has to be shared by Member States with Eurojust.” p.5.

44 State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015, the JHA Council Conclusions of 20 November 2015, and the Conclusions of the European Council of 18 December 2015. Brussels, 4 March 2016, Doc. 6785/16, p. 7 et seq.

45 Communication of the Commission to the European Parliament and the Council, Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security. Brussels, 6.4.2016 COM(2016) 205 final, p.11.

46 State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015, the JHA Council Conclusions of 20 November 2015, and the Conclusions of the European Council of 18 December 2015. Brussels, 4 March 2016, Doc. 6785/16, p. 7 et seq.

47 Communication of the Commission to the European Parliament and the Council, Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security. Brussels, 6.4.2016, COM(2016) 205 final, p. 16 et seq.

B. FRONTEX

Just like Europol, Frontex is currently undergoing an improvement stage at a judicial level given the need to enhance to a considerable extent its capacity to respond effectively to current and future threats at external borders, whereby this must always be undertaken in coordination with Member State measures. Given this backdrop, it has been considered necessary on the one hand to change the name of the Agency to the European Border and Coast Guard and, additionally, to broaden its functions. In this regard, the Proposal for a Regulation made the case for the establishment of *“an operational and technical strategy for the implementation of an integrated border management at Union level, to oversee the effective functioning of border control at the external borders of Member States, [...] to provide increased operational and technical assistance to Member States through joint operations and rapid border interventions, and to ensure the practical execution of measures in case of a situation requiring urgent action at the external borders, as well as to organise, coordinate and conduct return operations and return interventions”*⁴⁸.

Having said that, with the aim of ensuring an effective application of European integrated border management, the European Border and Coast Guard has been established, which ultimately is what was formerly known as Frontex and, which despite the change to its name, will continue to operate under its previous denomination⁴⁹. In particular, its objective is to manage effectively the crossing of external borders, thereby meeting migration challenges and contributing to combatting serious types of crime with a cross-border dimension. Furthermore, its Regulation foresees that the Agency facilitate the implementation of current and future Union measures relating to the management of external borders⁵⁰.

That said, it should be noted that Frontex plays a key role in work to counter terrorism as it supports the coordinated application of common risk indicators, manages and coordinates operational coordination and assistance between Member States regarding border control with the aim of detecting foreign fighters' travel and

48 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC. Strasbourg, 15.12.2015 COM(2015) 671 final 2015/0310 (COD).

49 Recitals 5 and 12, Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC. OJEU L251, 16.9.2016.

50 Article 1 and Article 6.2, Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC. OJEU L251, 16.9.2016.

illicit firearms smuggling⁵¹ and applies the rules of what is known as the Schengen Borders Code.⁵² Nevertheless, there exist a series of obstacles and deficiencies hampering the fulfilment of its functions, for the most part those relating to the access Frontex has to different information systems and, in this respect, despite the existence of an Operational Agreement between Europol and Frontex, the way in which information may be exchanged between the two agencies still remains to be established. Until the present day, Frontex has not been able to access SIS II, which is of vital importance if it is to undertake its risk analysis activities and detect suspicious terrorist movements, in addition to providing it with the possibility to introduce information specifically with relation to operational activities in critical spots and in the region of the Western Balkans⁵³.

Unfortunately, cooperation between Frontex and Europol falls short, on the one hand because, just as we have mentioned, the systematic exchange of information is not yet taking place. On the other hand, Member States do not adequately respond to shortages of Frontex staff who are needed to cross-check information at critical points and other entry points for migrants (with the objective of detecting those who enter using new passports that have been forged), which would enhance the work of Europol for second line checks –checks carried out by ‘Guest Officers’⁵⁴.

As part of endeavours to strengthen EU measures vis-à-vis border security, one initiative that stands out is that of ‘smart borders’, which is to improve the management and the control of passenger flows.⁵⁵ In this respect, it is believed that the access that Frontex will have to what will become the Smart Borders Database will boost its operational capacity. This database will comprise the Entry-Exit System (EES)⁵⁶ and a Registered Travellers Programme (RTP)⁵⁷. Moreover, the Agency must have access as

51 Draft Conclusions of the Council of the EU and of the Member States meeting within the Council on Counter-Terrorism, Brussels 19 November 2015. Doc. 14375/15.

52 Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code).

53 State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015, the JHA Council Conclusions of 20 November 2015, and the Conclusions of the European Council of 18 December 2015. Brussels, 4 March 2016, Doc. 6785/16.

54 Conclusions of the Council of the EU and of the Member States meeting within the Council on Counter-Terrorism 22.II. 2015. Press Release, Doc. 848/15.

55 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Smart Borders – Options and the way ahead. Brussels, 25.10.2011. COM(2011) 680 final.

56 Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data and refusal of entry data of third country nationals crossing the external borders of the Member States of the European Union. Brussels, 28.2.2013, COM(2013) 95 final.

57 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Registered Traveller Programme. Brussels, 28.2.2013. COM(2013) 97 final.

soon as possible to SIS, SIS II, the Visa Information System (VIS)⁵⁸ and, in addition, to Interpol's Stolen/Lost Travel Document database (SLTD). The necessity to ensure this has been demonstrated by the latest attacks in Paris, since the terrorists who perpetrated the attacks had made return trips to Syria without being detected. As a result, in addition to providing Frontex with access to the aforementioned systems, the amount of data concerning foreign terrorist fighters (FTFs) included in SIS II would need to be increased and also the SIS II and Interpol databases relating to foreign borders should be systematically reviewed⁵⁹.

C. EUROJUST

In turn, Eurojust is a key actor in the coordination and cooperation between national authorities as part of measures to tackle serious cross-border crime that affects the European Union⁶⁰, yet also more particularly efforts to combat terrorism. In this context, in 2015 it created its first Coordination Centre of Foreign Terrorist Fighters and additionally provided assistance to Joint Investigation Teams (JITs) in terrorism cases⁶¹. In addition, the Agency investigates the trends and the evolution of the phenomenon of foreign fighters, principally on the basis of the Follow-up Report of the Terrorism Convictions Monitor and convictions in Member States relating to terrorism and violent radicalisation⁶². This Monitor includes information supplied exclusively to Eurojust by the national authorities of the various Member States (by virtue of Council Decision 2005/671/JHA) relating to criminal proceedings or convictions for terrorism offences, the specific circumstances of such offences, links with other related matters, requests for judicial assistance and the implementation of such requests⁶³.

In order to carry out its functions, the strategic cooperation that Eurojust currently undertakes with various other agencies, such as Europol, Frontex and OLAF, proves

⁵⁸ Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation).

⁵⁹ Council of the European Union. Report: State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015 on counter-terrorism. 30 November 2015, Doc. 14734/15, p. 7 et seq.

⁶⁰ Eurojust Annual Work Programme 2016, p. 4.

⁶¹ Council of the European Union. State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015, the JHA Council Conclusions of 20 November 2015, and the Conclusions of the European Council of 18 December 2015. Brussels, 4 March 2016, Doc. 6785/16, p. 6.

⁶² Conclusions of the Council of the European Union and of the Member States meeting within the Council on enhancing the criminal justice response to radicalisation leading to terrorism and violent extremism. Press Release, 20 November 2015.

⁶³ Internal Eurojust Report: Terrorism Convictions Monitor. Issue 18 February 2014, p. 3.

to be crucial⁶⁴. As regards strategic and operational cooperation with Europol, Eurojust contributes to the Annual EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)⁶⁵ and in 2015 joined the Focal Point ‘Travellers’⁶⁶. Nonetheless, it is hoped that cooperation will increase and that Eurojust will fully participate in the activities of the European Anti-Terrorism Centre, which would translate into an enhancement of the coordination of investigations and legal proceedings⁶⁷.

The key role of Eurojust in the fight against terrorism comes to the fore not only with respect to Member States but also as regards operational and strategic cooperation with third countries in order to address the phenomenon of foreign fighters, above all by reinforcing the cooperation between the US and the Eurojust contact points in Turkey and the Western Balkans. In this respect, the Agency deems it necessary to have Eurojust liaison magistrates present in third countries with a view to better addressing the phenomenon of foreign terrorist fighters⁶⁸.

Soft Responses

Outreach policies to address radicalisation

What has become highly alarming is the rapid increase in the number of EU citizens travelling to conflict zones to join terrorist organisations and cells and subsequently to return to European soil, potentially with the intention of perpetrating terrorist attacks⁶⁹. As a result, the EU has considered a series of soft responses to counter the trend of foreign fighters, and, in this vein, address the radicalisation trend at a multidimensional level

64 Eurojust Annual Work Programme 2016, p.20.

65 Council of the European Union. State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015, the JHA Council Conclusions of 20 November 2015, and the Conclusions of the European Council of 18 December 2015. Brussels, 4 March 2016, Doc. 6785/16, p.6.

66 Council Conclusions on the Eurojust Annual Report 2015 - Council conclusions (9 June 2016). Doc. 10003/16, p.2, para 4.

67 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: European Security Agenda. Strasbourg, 28.4.2015, COM(2015) 185 final, p. 15.

68 Follow-up to the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015 on counter-terrorism: Report on implementation of measures. Doc. 9422/1/15 REV1, p.7.

69 Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Delivering on the European Agenda on Security to fight against terrorism and pave the way towards an effective and genuine Security Union, Brussels, 20.4.2016 COM(2016) 230 final: “Of the 4,000 foreign fighters thought to come from EU Member States, around 30% have returned to their home countries. Returned foreign fighters have been linked to the terrorist attacks of 2015 and 2016. Some foreign fighters will have been instructed to return to Europe to commit terrorist attacks, spread Daesh propaganda and radicalise and recruit others,” p. 4.

whereby the promotion of political and religious tolerance, the development of social cohesion and inclusion, as well as the design of policies to facilitate social reintegration, play a major role⁷⁰. With this in mind, it will focus on education, communication, culture, youth and sport in order to counteract violent extremism with the support and assistance of civil society, social agents, the private sector and the victims of terrorism⁷¹.

It considers, however, that employment and tackling the marginalisation of young people will boost the fight against radicalisation. As a consequence, it is deemed necessary to take a series of specific actions within the strategic framework for European cooperation in the field of education and training, in addition to launching a European Youth Strategy, as well as an EU Work Plan for Sport and a Work Plan for Culture⁷².

We should mention that in September 2011, the Radicalisation Awareness Network (RAN) was launched to equip local actors to tackle the problem of radicalisation and recruitment of young people⁷³. Consequently, it was in January 2014 that a series of proposals was adopted. These included measures to prevent radicalisation, but also to help those who had been radicalised to cut ties and to deradicalise⁷⁴.

Removal of extreme content from the Internet

As part of the fight against global terrorism that is constantly changing in terms of its *modus operandi*, it is vital to attempt to prevent a *new generation of terrorists* from emerging. As a result, the immediate priority lies in detecting radicalisation patterns, those who support the extreme ideology linked to terrorism, the *lone wolves* and the foreign fighters whose mobilisation is on the rise, whereby particular attention must be paid to online communication, especially on social media⁷⁵. Accordingly, recent terrorist attacks and attacks thwarted by international and national security authorities have shed light on the use of the internet by terrorists, showing it to be a key element used to spread their propaganda, recruit, radicalise, coordinate terrorist activities and glorify their atrocities⁷⁶.

70 European Parliament resolution on renewing the EU Internal Security Strategy (2014/2918(RSP)), para 5.

71 European Union Global Strategy, June 2016, p. 21.

72 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: European Security Agenda. Strasbourg, 28.4.2015, COM(2015) 185 final, p. 17 et seq.

73 Charter of Principles Governing the EU Radicalisation Awareness Network. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/docs/ran_charter_en.pdf

74 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism: Strengthening the EU's Response COM(2013) 941.

75 Annex, Revised EU Strategy for Combatting Radicalisation and Recruitment to Terrorism, Council of the EU, Brussels, 19 May 2014.

76 Europol Unclassified – Basic Protection Level: EU Internet Referral Unit. Year one report highlights, p.3.

One of the EU's *soft responses* as part of the fight against terrorism is combatting online radicalisation, accounting for the threat that also emanates from those people who remain on European territory and who receive inspiration or instructions from terrorist groups located abroad.⁷⁷ Therefore, the EU Internet Referral Unit (IRU) for online content, which has been operational within Europol since 1 July 2015, is a key tool as part of the European Counter-Terrorism Centre. Its main function consists in pre-empting terrorist abuse online, acting as a central service for Member States and third partners in order to reduce levels of terrorist propaganda content on the internet. Given this context, we reiterate the need for Member States and partners to cooperate actively with Europol to increase the volume of notifications of terrorist propaganda on the internet and remove extremist content from the internet⁷⁸.

Currently, in concert with Member States, the IRU focuses on the propaganda and terrorist content disseminated by Al-Qaeda or Daesh.⁷⁹ Therefore, given the high threat level as well as the technological capacity used by these terrorist groups, firstly the IRU's ability to decipher and decrypt communication among Jihadist networks on social media is being reinforced and, secondly, cooperation alliances have been forged with the private sector to allow the IRU to actively contribute to the EU Internet Forum and a Europol platform for experts will be developed with the aim of facilitating contact with academia and research centres.⁸⁰

The most significant elements of the regulatory changes introduced or pending in the eu to intensify the fight against global terrorism

The evolution of the global terrorism threat presents an unprecedented challenge to the internal security of the EU, which is why it is necessary to adapt the legislation in force in order to address urgently the persistent gaps, fragmentation and existing limitations, thereby guaranteeing up-to-date, robust European legislation that will create an environment of trust among national authorities so that they can address common challenges⁸¹. In this vein, a series of legislative measures have been initiated in

77 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism. Doc. 2015/0281(COD).

78 Council of the European Union. State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015, the JHA Council Conclusions of 20 November 2015, and the Conclusions of the European Council of 18 December 2015. Brussels, 4 March 2016, Doc. 6785/16, p. 35 et seq.

79 Europol Unclassified – Basic Protection Level: EU Internet Referral Unit. Year one report highlights, p.4.

80 Council of the European Union. State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015, the JHA Council Conclusions of 20 November 2015, and the Conclusions of the European Council of 18 December 2015. Brussels, 4 March 2016, Doc. 6785/16, p. 35 et seq.

81 Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Delivering on the European Agenda on Security to fight against terrorism and pave the

order to strengthen the existing legal instruments, some of the most significant here are the review of the Framework Decision on Terrorism⁸², the Proposal for a Directive on Firearms⁸³, the Proposal for a Directive on the European Criminal Records System⁸⁴, the Action Plan to Strengthen the Fight Against Terrorist Financing⁸⁵, the Directive on Passenger Name Record Data⁸⁶ and the Europol Regulation⁸⁷.

Proposal for a Directive on Combatting Terrorism

It is considered that the terrorist threat that the EU currently faces has undergone decisive changes, which has highlighted the need to adapt the existing judicial standards to make them more consistent, exhaustive and harmonised across the whole of the EU in order to respond adequately to the biggest practical and legal threats seen at cross-border level⁸⁸ – principally related to the travel of European citizens to third countries to participate in terrorist activities⁸⁹.

way towards an effective and genuine Security Union. Brussels, 20.4.2016, COM(2016) 230 final, p. 3 et seq.

82 European Parliament, Report on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism (COM(2015)0625 – C8-0386/2015 – 2015/0281(COD)). A8-0228/2016.

83 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 91/477/EEC on control of the acquisition and possession of weapons. Brussels, 18.11.2015 COM(2015) 750 final 2015/0269 (COD).

84 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Framework Decision 2009/315/JHA, as regards the exchange of information on third country nationals and as regards the European Criminal Records Information System (ECRIS), and replacing Council Decision 2009/316/JHA. Brussels, 19.1.2016 COM(2016) 7 final 2016/0002 (COD).

85 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Action Plan for strengthening the fight against terrorist financing, Strasbourg, 2.2.2016 COM(2016) 50 final.

86 Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime. OJEU L 119 of 4.5.2016.

87 Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA. OJEU L 135 of 24. 5.2016.

88 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism. Brussels, 2.12.2015 COM(2015) 625 final.

89 Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Delivering on the European Agenda on Security to fight against terrorism and pave the way towards an effective and genuine Security Union. Brussels, 20.4.2016 COM(2016) 230 final.

The deficiencies observed in the current counter-terrorism legal framework⁹⁰ mean that travel to third countries by European citizens with a terrorist purpose, as well as the training that they receive with a terrorist purpose, do not fall under the classification of a crime. With respect to the financing of terrorism, the current legal framework is restricted merely to that which is provided to a terrorist group, without including funding provided to recruit or to train or the financing of trips abroad with a terrorism purpose. Given the limitations that have been mentioned already, Member States face a series of difficulties when they prosecute foreign fighters due to the obstacles that exist with regard to proving the existence of a terrorist group. Similarly they encounter the specific situation of foreign fighters who travel to Syria or Iraq by their own means in order to participate in terrorist activities without becoming a member of a terrorist group⁹¹. As a consequence, it has been the Member States themselves who have insisted on the need to revise the legal framework in the light of the requirements implemented by Resolution 2178(2014) of the UN Security Council⁹² which establishes a series of measures to tackle the phenomenon of foreign fighter terrorists.

In this respect, the Resolution lays down that all States must ensure that their national legislation establishes as serious criminal offences and as sufficient to prosecute and punish: 1. The attempt to travel to or travel to a third country for the purpose of contributing to the perpetration of terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training to participate in terrorist acts; 2. The financing of such travel and 3. The organisation or facilitation of such travel.⁹³ Consequently, a common understanding of crimes relating to foreign terrorist fighters, including training for terrorist purposes, is viewed as an element that would increase the effectiveness of the criminal justice and cooperation instruments at international and European Union level.⁹⁴ Therefore, by means of the European Council's Additional Protocol on the Prevention of Terrorism signed by the EU, new acts of a terrorist nature are classified as crimes: 1. The participation in an association or group for the purpose of terrorism; 2. Receiving training for terrorism; 3. Travelling for terrorist purposes; 4. Financing travel for terrorist purposes; 5. Organising and facilitating in some way travel abroad for terrorist purposes⁹⁵.

90 Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism.

91 Foreign Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response, p. 5.

92 Follow-up to the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015 on counter-terrorism: Report on implementation of measures. Doc. 9422/1/15 REV 1.

93 UN Security Council (UNSC) resolution 2178 (2014) of 24 September 2014 on threats to international peace and security caused by terrorist acts.

94 Council Decision (EU) 2015/1914 of 18 September 2015 on the signing, on behalf of the European Union, of the Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No 196).

95 Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No. 196).

Mention must be made of the approval in March 2016 of the proposal for a Directive on Combating Terrorism with the key aim of aligning the definition of terrorist offences, as well as offences related with a terrorist group, including activities of a terrorist nature associated mainly with foreign terrorist fighters and terrorist financing, which are also punishable offences if committed on the internet and social networks⁹⁶. Nonetheless, it is underscored that irrespective of the principal target being foreign terrorist fighters, the threat posed by terrorists who act single-handedly, the *lone wolves*, and by *foiled* terrorist travellers whose passports were confiscated at national borders, should not be underestimated⁹⁷.

As regards what has been mentioned above and relating to the difficulties faced by Member States when they try to prosecute those who do not necessarily belong to a terrorist group, the proposal for a Directive responds here by classifying as an offence the act of belonging to a structured terrorist organisation, whereby this is “not randomly formed for the immediate commission of an offence and that does not need to have formally defined roles for its members, continuity of its membership or a developed structure”⁹⁸.

Likewise, one aspect that is viewed as particularly relevant is the incorporation of a series of connected measures such as the identification, interrogation and police supervision of returned foreign fighters, as well as the systematic exchange of information about them that should be shared with the Europol's European Anti-Terrorism Centre and with other Member States via the Schengen Information System⁹⁹.

Combatting the funding of terrorism

The fight against the funding of terrorism forms a decisive aspect in the combatting of global terrorism¹⁰⁰ and consequently the European Agenda on Security sets out a

96 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism [first reading]. Brussels, 3 March 2016 (OR. en) 6655/16.

97 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism. Brussels, 2.12.2015, COM(2015) 625 final, p. 3.

98 Art.2. letter d), Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism. Brussels, 2.12.2015 COM(2015) 625 final.

99 Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Delivering on the European Agenda on Security to fight against terrorism and pave the way towards an effective and genuine Security Union. Brussels, 20.4.2016, COM(2016) 230 final, p. 6.

100 Regulation (EC) No 2580/2001 of the Council of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism (OJEU L334, de 28.12. 2001), Recital 2.

road map based on the launching of an Action Plan to Strengthen the Fight against Terrorist Financing, which focuses on two major objectives: 1. Tracing terrorists through financial movements and preventing them from moving funds or other assets; 2. Disrupting the sources of revenue used by terrorist organisations, by targeting their capacity to raise funds.¹⁰¹ For this process to be effective, it is vital to strengthen the participation of relevant specialists both at national and transnational level, who play a fundamental role in the Financial Action Task Force on Money Laundering and Terrorist Financing, and the representatives of the Financial Intelligence Units within Member States, as well as other bodies at EU level¹⁰².

As regards the first objective that focuses on dismantling sources of income and identifying the financing of terrorist organisations, the EU has considered it necessary to make transparency rules more stringent with a view to combatting terrorism financing, tax avoidance and money laundering, mindful of the fact that the global interconnectedness of the financial system facilitates the concealment and transfer of funds across the world making tracing money more difficult and playing to the benefit of money launderers, tax evaders, terrorists and fraudsters who manage to cover their tracks¹⁰³. Moreover, it intends to remedy the difficulties related to access to information about who really holds financial accounts, as well as setting out common guidelines regarding money laundering, tax evasion and illicit financing to better detect money laundering, corruption, the financing of terrorism and other criminal activities¹⁰⁴.

If we consider the Proposal for a Directive on Counter-Terrorism, terrorist financing activities are understood to be the provision or collection of funds¹⁰⁵, by any means, directly or indirectly, with the intention that they should be used or in the knowledge

101 European Commission, Press release: Commission presents Action Plan to strengthen the fight against terrorist financing, Strasbourg, 2 February 2016. IP/16/202.

102 Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (OJEU L 141, of 5.6.2015), Recital 24.

103 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and amending Directive 2009/101/EC. Strasbourg, 5.7.2016 COM(2016) 450 final.

104 Proposal for a Council Directive amending Directive 2011/16/EU as regards access to anti-money-laundering information by tax authorities. Strasbourg, 5.7.2016 COM(2016) 452 final.

105 For the purpose of this proposed Directive on combatting terrorism, according to Art.2, letter a), “funds” is understood to be: “assets of every kind, whether tangible or intangible, movable or immovable, however acquired, and legal documents or instruments in any form, including electronic or digital, evidencing title to, or interest in, such assets, including, but not limited to, bank credits, travellers’ cheques, bank cheques, money orders, shares, securities, bonds, drafts and letters of credit”.

that they are to be used, in full or in part, in order to carry out terrorism offences¹⁰⁶ or offences relating to a terrorist group, provocation to commit a terrorist offence, terrorist recruitment, the training of terrorists, receiving training with a terrorist purpose, travelling abroad for the purpose of terrorism, the organisation or facilitation of travel abroad with a terrorist purpose, aggravated theft with a view to committing a terrorism offence, blackmail with the purpose of committing a terrorist offence, the deliverance of false administrative documents with the purpose of committing terrorism, aiding or abetting, inciting and attempting¹⁰⁷.

The second objective of the Action Plan lies in dismantling and detecting sources of income for terrorist organisations, taking account of the fact that terrorists generally resort to criminal activities to obtain financing. In this respect, the need to detect 'high risk third countries' has been brought into the spotlight, countries in which there exists a series of strategic and judicial shortcomings that make it difficult to tackle the financing of terrorist activities that pose a significant threat to the financial system of the European Union¹⁰⁸. As a response to terrorist financing, the proposal for a Directive encompasses a series of harmonised and strengthened due diligence measures, as well as countermeasures concerning high-risk third countries. Here, various salient measures include virtual currency exchange platforms and prepayment instruments, with emphasis on access by the Financial Intelligence Units (FIUs) and other competent authorities to centralised banking registers and payment accounts, or to electronic systems for data retrieval and enhanced access to information and enhanced exchange of this information by the FIUs¹⁰⁹, which have additionally been integrated into Europol as of 1 January 2016.

There currently exists a Terrorist Finance Tracking Programme (TFTP), which plays an important role in anti-terrorism investigations by boosting the capacity to detect terrorist networks by tracing the financing chain. However, the TFTP is not free of flaws if one considers that it does not provide for an instrument to track terrorist financing

106 Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (OJEU L 141, of 5.6.2015), Art. 1, para 5.

107 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism. Brussels, 2.12.2015 COM(2015) 625 final. Art. 3-10, 12-14 and 16.

108 Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC. Art. 9. 1.

109 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and amending Directive 2009/101/EC. Strasbourg, 5.7.2016 COM(2016) 450 final.

activities within SEPA countries (those that exclude financial transaction data relating to the Single Euro Payments Area), or between these countries in the case of SEPA transactions. Consequently, it has proven impossible to detect and obtain information relating to terrorist foreign fighters and their associates within SEPA countries, and despite the incorporation of the network of Financial Intelligence Units (FIUs) into Europol, this lacuna has not been rectified since the TFTP does not form part of the working methods of the FIUs¹¹⁰. Given the aforementioned challenge, it is being examined whether a European Terrorist Finance Tracking Programme, used as an *EU Equivalent System*, might play a key role in strengthening the capacity of the EU and its Member States to access relevant data and boosting their analytical capacity for tracing and identifying terrorists on the basis of their financial transactions¹¹¹, thus including the SEPA zone.

Firearms, precursors and explosives

Illegal firearms represent another serious threat to the internal security of the EU¹¹² and the fight against the illicit trade in firearms is considered itself to be one of the counter-terrorism measures where further progress is needed¹¹³ since despite the efforts already undertaken, it is still seen as incredibly easy to gain access to weapons, explosives and explosives precursors within the EU¹¹⁴. In this respect, the differences that exist between national legislations are an obstacle to effective checks and police cooperation across the whole of the EU¹¹⁵ as part of efforts to tackle the illicit trade of arms and explosive material. As a result, it has been deemed necessary to establish a series of common rules to fill the gaps, thereby facilitating judicial action and police investigations. Nonetheless, in addition to the shortcomings relating to the legislative framework of Member States, the challenges also lie in a series of practical issues, such

110 Council of the European Union. State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015, the JHA Council Conclusions of 20 November 2015, and the Conclusions of the European Council of 18 December 2015. Brussels, 4 March 2016, Doc. 6785/16, p.31 et seq.

111 In this respect “an equivalent EU system would be an independent European system for tracking terrorist finance through access to, searches on and analysis of the data of Designated Provider(s)”, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on A European terrorist finance tracking system (EU TFTS). Brussels, 27.11.2013 COM(2013) 842 final, p.3.

112 Internal Security Strategy 2015-2020, Doc. 9798/15, p.10.

113 Council of the European Union, Report to the European Parliament and national Parliaments on the proceedings of the Standing Committee on operational cooperation on internal security for the period July 2014 - December 2015, Brussels, 11 March 2016, 7033/16. p. 11.

114 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Application of the European Agenda on Security: Commission takes action to combat terrorism and illegal trafficking of firearms and explosives Brussels, 2.12.2015, COM(2015) 624 final, para 2.

115 European Agenda on Security, COM(2015) 185 final of 28.4.2015, p.20.

as a lack of resources, contradictory political priorities or a lack of means to enforce existing laws, and these significantly hamper the cross-border progress being made in combatting the illicit trade and use of firearms and explosives¹¹⁶.

Despite the fact that various instruments exist in the field, the EU has launched an Action Plan with the aim of laying down a series of measures to restrict access to firearms and illicit explosives and, among these measures, highlights the need to create national contact points for firearms; map the global routes for trafficking towards the EU; reinforce cooperation between Member States, Europol and Interpol and similarly between Europol and the private sector¹¹⁷.

With respect to police cooperation, advances are considered to have been made concerning access to information systems, whereby an essential role is played by the creation of a single entry and a search interface between the Firearms Section of SIS II and Interpol's iARMS database¹¹⁸. Similarly, we should mention that Europol's support has proved vital in Member State operations and investigations by means of a series of operative analyses and cooperation on the basis of the European Bomb Data System platform (EBDS), as well the Joint Cybercrime Action Taskforce (J-Cat)¹¹⁹ that the Agency makes available to Member States.

In order to reinforce the EU offensive in this particular field, it is considered necessary to develop innovative detection instruments to counter the threats posed by explosives, and similarly to limit terrorists' access to explosives precursors and detonators¹²⁰. In this vein, concerns have been raised about a series of gaps in the implementation by Member States of the Regulation on Explosive Precursors¹²¹ and the need to review the regulatory framework is being examined in order to strengthen the security of explosive stocks, both

116 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 91/477/EEC on control of the acquisition and possession of weapons. Brussels, 18.11.2015 COM(2015) 750 final, p.5.

117 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Application of the European Agenda on Security: Commission takes action to combat terrorism and illegal trafficking of firearms and explosives Brussels, 2.12.2015, COM(2015) 624 final, para 2.

118 Council of the European Union: State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015, the JHA Council Conclusions of 20 November 2015, and the Conclusions of the European Council of 18 December 2015. Brussels, 4 March 2016, Doc. 6785/16, p.8.

119 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Application of the European Agenda on Security: Commission takes action to combat terrorism and illegal trafficking of firearms and explosives Brussels, 2.12.2015, COM(2015) 624 final, para 4.

120 Council of the European Union: State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015, the JHA Council Conclusions of 20 November 2015, and the Conclusions of the European Council of 18 December 2015. Brussels, 4 March 2016, Doc. 6785/16, p. 28.

121 Regulation (EU) No 98/2013 of the European Parliament and of the Council of 15 January 2013 on the marketing and use of explosives precursors.

for civilian and military use. Of particular concern is the loophole that would permit the reactivation of firearms and thus legislative measures have been taken to ensure that for firearms that have been deactivated this is done so irreversibly¹²².

Another series of loopholes in the current legal framework will be closed with the proposal for a firearms directive, which aims to enhance the dissemination of information, strengthen tracing, standardise the market and establish common rules for the deactivation of firearms¹²³, as well as to prohibit the sale of firearms and their components online, given the increased use of this sales channel for firearms and the difficulties encountered online as regards checking the legality of permits for the possession of firearms¹²⁴.

Passenger Name Record (PNR)

Recent terrorist attacks in the EU have once again highlighted the high threat level that we face. Consequently, it has been deemed necessary to implement a series of measures to guarantee a high level of security for all citizens. Measures, however, that cannot be carried out without a certain degree of intrusion into the right to privacy¹²⁵. Accordingly, it has been seen as vital that competent authorities be able to evaluate and identify passengers who before this evaluation were not flagged up as terrorism offence suspects yet for whom, once the analysis has been undertaken, PNR data indicate that they may have been involved in such activities and hence should be subject to an additional investigation¹²⁶.

On the basis of the new Directive, airlines are obliged to provide the competent authorities of Member States with the PNR data¹²⁷ of flights entering or exiting the EU,

122 Commission Implementing Regulation (EU) 2015/2403 of 15 December 2015 establishing common guidelines on deactivation standards and techniques for ensuring that deactivated firearms are rendered irreversibly inoperable.

123 Draft Council conclusions on strengthening the use of means of fighting trafficking of firearms, Press Release 713/15, 8.10.2015.

124 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 91/477/EEC on control of the acquisition and possession of weapons. Brussels, 18.11.2015 COM(2015) 750 final, p.10.

125 Meeting of the Consultative Forum of Prosecutors General and Directors of Public Prosecutions of the Member States of the European Union and Workshop on Data Retention in the Fight Against Serious Crime: The Way Forward Eurojust, The Hague, 10-11 December 2015. Doc. 5930/16, I.13.

126 Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime. OJEU L119, 4.5.2016. Recital 7.

127 Passenger name record data as far as collected by air carriers: 1. PNR record locator; 2. Date of reservation/issue of ticket; 3. Date(s) of intended travel; 4. Name(s); 5. Address and contact information (telephone number, e-mail address); 6. All forms of payment information, including

data which is to be evaluated by the Passenger Information Unit (PIU) of each state¹²⁸ and which, in turn, will be exchanged mutually in order to ensure interoperability¹²⁹. Given this extreme need, it is considered appropriate that Member States speed up the transposition of the Directive without waiting for the two-year deadline to be up and that they create the national PIUs as soon as possible¹³⁰.

Moreover, the combined use of API (Advanced Passenger Information System) and PNR data is particularly important, since this would increase the effectiveness of both of these systems as part of efforts to tackle terrorism and serious crime¹³¹ as well as generating added value within police investigations by reducing to a minimum the risk of carrying out checks and investigations on innocent people¹³².

.....
billing address; 7. Complete travel itinerary for specific PNR; 8. Frequent flyer information; 9. Travel agency/travel agent; 10. Travel status of passenger, including confirmations, check-in status, no-show or go-show information; 11. Split/divided PNR information; 12. General remarks (including all available information on unaccompanied minors under 18 years, such as name and gender of the minor, age, language(s) spoken, name and contact details of guardian on departure and relationship to the minor, name and contact details of guardian on arrival and relationship to the minor, departure and arrival agent); 13. Ticketing field information, including ticket number, date of ticket issuance and one-way tickets, automated ticket fare quote fields; 14. Seat number and other seat information; 15. Code share information; 16. All baggage information; 17. Number and other names of travellers on the PNR; 18. Any advance passenger information (API) data collected (including the type, number, country of issuance and expiry date of any identity document, nationality, family name, given name, gender, date of birth, airline, flight number, departure date, arrival date, departure port, arrival port, departure time and arrival time); 19. All historical changes to the PNR listed in numbers 1 to 18. Annex I, Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime.

128 Council of the European Union: State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015, the JHA Council Conclusions of 20 November 2015, and the Conclusions of the European Council of 18 December 2015. Brussels, 4 March 2016, Doc. 6785/16, p.12.

129 Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, Recital 13.

130 Council of the European Union: State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015, the JHA Council Conclusions of 20 November 2015, and the Conclusions of the European Council of 18 December 2015. Brussels, 4 March 2016, Doc. 6785/16, p.12.

131 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security. Brussels, 6.4.2016 COM(2016) 205 final, p.15.

132 Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, Recital 9.

Exchange of information on criminal records

One of the main objectives of the EU is that of affording its citizens a high level of security within the Area of Freedom, Security and Justice and, in order to guarantee this, the exchange of information on criminal records proves vital to combatting cross-border crime and terrorism, thereby contributing to the implementation of the principle of mutual recognition of sentences and judicial decisions within this area.¹³³ In this respect, Council Framework Decision 2008/675/JHA establishes that judicial authorities in Member States must account for the prior convictions of a person for various different offences in other Member States over the course of criminal proceedings, irrespective of the nationality of the person in question. Since this is highly sensitive information, the exchange of information between Member States' Criminal Records Registers guarantees a high level of data protection by means of the implementation of Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008, relating to the protection of personal data processed as part of police and judicial cooperation for criminal matters.

The need to improve and intensify the exchange of information on criminal convictions featured prominently in the Declaration on Combatting Terrorism¹³⁴, was reiterated in The Hague Programme¹³⁵ and subsequently found reflection in the Action Plan for the implementation of The Hague Programme¹³⁶ resulting in significant legislative progress. However, the shortcomings did not by then consist in the existence of a suitable legislative framework but instead, in practical terms, were due to the lack of a connected IT system of the Criminal Record Registers at European Union level using a European network.¹³⁷

This gap was remedied in part with the launch in 2012 of the electronic system ECRIS¹³⁸, the objective of which is permitting an effective exchange of information

133 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Framework Decision 2009/315/JHA, as regards the exchange of information on third country nationals and as regards the European Criminal Records Information System (ECRIS), and replacing Council Decision 2009/316/JHA. Brussels, 19.1.2016 COM(2016) 7 final, p.5.

134 Declaration on Combatting Terrorism, Brussels, 29 March 2004. Doc. 7906/04.

135 Communication from the Commission to the European Parliament: The Hague Programme: Ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice, Brussels, 10.5.2005 COM(2005) 184 final.

136 Council and Commission Action Plan implementing The Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union (2005/C 198/01).

137 European Council, Brussels, 21 and 22 June 2007. Presidency Conclusions, Brussels, 20 June 2007. Doc. 11177/1/07 REV 1, para 30.

138 The current ECRIS system is based on Council Framework Decision 2009/315/JHA of 26 February 2009 on the organisation and content of the exchange of information extracted from the criminal record between Member States and on Council Decision 2009/316/JHA of 6 April 2009 on

between Member States about the criminal convictions pronounced in the EU in order to improve cooperation between national authorities as they counter terrorism and cross-border crime. It can be stated to a certain degree that, despite the fact that the possibility of exchanging information on third country nationals via ECRIS exists, there is no common European procedure or mechanism that does this effectively. In this regard, ECRIS is considered to be a key part of the fight against terrorism, radicalisation and violent extremism¹³⁹ and it is absolutely vital that within the Area of Freedom, Security and Justice, the competent national authorities are in a position to exchange information relating to those who have been convicted of criminal offences, whether they are EU nationals or not, while also making it possible for them to confer the same effects beyond the territory of the sentencing Member State¹⁴⁰.

Whilst until the present date no alternative to ECRIS has been found with respect to the exchange of information on the criminal records of third country nationals (TCNs) and the stateless, considering that systems such as SIS II, Prüm or EURODAC have been designed to respond to different objectives, the improvement to the ECRIS system with regard to the TCNs forms part of the strategy described in the European Agenda on Security and hence there is currently a proposal for an ECRIS Directive on the table¹⁴¹.

The proposal of the new Directive introduces a series of changes in order to reinforce and fill the gaps of the current legal framework, and in this context one important mechanism is one part of ECRIS aimed at identifying in an efficient manner the Member States that hold information on the criminal record of TCNs, transposed in a 'hit/no hit' system, based on an *anonymised* indexed filter that will make it possible to replace the costly and ineffective 'generic requests', which have hindered Member State use of ECRIS for TCNs. The ineffectiveness of 'generic requests' is partly due to the impossibility of storing TCN fingerprint data, a measure to be implemented in the Proposal for a Directive and justified by the need to guarantee more certain

the establishment of the European Criminal Records Information System (ECRIS) in application of Article 11 of Framework Decision 2009/315/JHA.

139 European Parliament: Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Council Framework Decision 2009/315/JHA, as regards the exchange of information on third country nationals and as regards the European Criminal Records Information System (ECRIS), and replacing Council Decision 2009/316/JHA (COM(2016)0007 – C8-0012/2016 – 2016/0002(COD)) Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. 27.6.2016, Doc. A8-0219/2016. Amendments 4 and 7.

140 White Paper on exchanges of information on convictions and the effect of such convictions in the European Union (SEC(2005)63), Recital 1.

141 European Commission: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Framework Decision 2009/315/JHA, as regards the exchange of information on third country nationals and as regards the European Criminal Records Information System (ECRIS), and replacing Council Decision 2009/316/JHA. Brussels, 19.1.2016 COM(2016) 7 final 2016/0002 (COD).

identification of TCNs, considering the difficulties that lie in determining their identity, either because reliable ID documents do not exist or cannot be found, or even because the TCNs have very common surnames. Of particular concern is the possibility of storing offences committed by minors in the National Criminal Record Registers. In this regard, the EU leaves the response to this matter to the discretion of the national legislation of Member States¹⁴².

Europol Regulation

Europol's new legal framework is based on Article 88 of the Treaty on the Functioning of the European Union, which establishes that Europol will be governed by a Regulation adopted in accordance with the ordinary legislative procedure, with a scrutiny procedure that reinforces the role of the European Parliament and national parliaments. Moreover, in order to guarantee enhanced data protection, the European Data Protection Supervisor (EDPS) will cooperate with national control authorities.

By means of the new Regulation, greater efficiency and effectiveness is sought for Europol, and, in this respect, we should underscore a series of new stipulations such as the obligation falling on Member States to provide the Agency with the data that it requires to fulfil its objectives¹⁴³. Furthermore, a provision allows Europol to receive personal data directly from private entities and even to transfer personal data to individual entities, for the latter case in exceptional circumstances¹⁴⁴.

Also of note is the creation of an integrated model of data management that permits Europol to establish links and connection points between various investigations, detect new trends and patterns in organised crime, in addition to avoiding duplications given

¹⁴² Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Framework Decision 2009/315/JHA, as regards the exchange of information on third country nationals and as regards the European Criminal Records Information System (ECRIS), and replacing Council Decision 2009/316/JHA. Brussels, 19.1.2016 COM(2016) 7 final. On the basis of the new Article 4 a) of the Proposed Directive, a series of obligations is established for Member States as regards the convictions of a TCN that have been handed down on their territory and in this respect they will have “an obligation to store criminal record information; the obligation to distribute to the other Member States an anonymised index-filter with identity information on the TCN convicted in its territory for the purpose of identifying the Member States holding criminal record information on a TCN; and the obligation to update the index-filter in line with any deletion or alteration of the data included in it.”

¹⁴³ Recital 13, Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA.

¹⁴⁴ Art. 26, Regulation (UE) 2016/794 – EUROPOL, 11 May 2016.

the possibility of cross-referencing the data retained¹⁴⁵. For that matter, of particular interest are also the legislative provisions relating to the possibility of Europol exchanging personal data with services from third countries and with Interpol¹⁴⁶.

Major challenges

Prevention, combatting radicalisation and intercepting travel are some of the priorities of national authorities as part of their efforts to counter the trend of foreign fighters in an efficient and comprehensive manner¹⁴⁷ meaning that national legal instruments and anti-terrorism policies are subject to constant evolution in order to better respond to the changing terrorist threat.

Europol alerted at a very early stage that France, Spain and the United Kingdom are the countries most seriously affected by terrorism due to the number of terrorist attacks and suspects detained¹⁴⁸. Unfortunately, the scenario today has not changed and therefore we will briefly outline the changes introduced to national legislation by France, Belgium and Germany (since they have been the targets of recent terrorist attacks), the United Kingdom (because of Brexit) and Spain.

France

With regard to the range of counter-terrorism legislation in France, the French Penal Code dedicates Chapter II “Special Provisions” Art 422 - 1 to 7 to terrorist acts, classifying terrorist acts as separate offences to which a special procedural regime is to be applied. Furthermore, the French law of 23 January 2006 permits the freezing of assets following an order issued by the Ministry of Economy and Finances for all those who commit or who attempt to commit terrorist acts, therefore including people or entities. Likewise, Law No. 2012-1432 concerning security and combatting terrorism defines the advocacy of terrorist actions as a terrorism offence and permits “French justice to prosecute acts of terrorism committed abroad by French citizens or by those who habitually reside in France, allowing for those who have participated in terrorist training camps abroad to be prosecuted even if that have not committed reprehensible

145 Position of the Council at first reading with a view to the adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (EUROPOL) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA. Brussels, 24 February 2016. Doc. 14957/15 ADD 1.

146 Recital 32, Regulation (EU) 2016/794 – Europol, 11 May 2016.

147 Foreign Fighters: Eurojust’s Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response, 2015 Response, p.2. et seq.

148 Europol, TE SAT 2007. EU Terrorism Situation and Trend Report, March 2007, p.3.

acts on French territory, and for the freezing of the financial interests of those who incite terrorism”¹⁴⁹.

Nonetheless, we must point out that French counter-terrorism legislation fully reflects the provisions laid down in paragraph 6 of United Nations Security Council Resolution 2178 (2014), insofar as it classifies as an offence travel and the organisation of travel with a terrorist purpose; the participation in and association with a terrorist group, including all preparatory measures such as training, ideological indoctrination etc.; recruitment, including when an individual targeted by recruitment has not responded positively to a request; financing of terrorism, which makes it possible to bring direct prosecution measures against those who assist terrorists by means of the supply of funding; financial advisors and intermediaries, who, with full knowledge of the facts, participate in the management, concealment and transfer of funds¹⁵⁰.

Belgium

The Belgian legal framework for counter-terrorism is considered to be consistent and effective, and proof of this is Title I *ter* of the Belgian Penal Code and Articles 137 to 141*ter* that pertain to acts of terrorism. Moreover, the law of 18 February 2013, which amends Book II Title I *ter* of the Code classes as terrorist offences public provocation to commit a terrorist offence and recruitment for terrorism. This law transposes Framework Decision 2008/919/JHA of the Council of the European Union of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475 /JHA of the Council, of 13 June 2002 on combatting terrorism, into Belgian legislation. Likewise, Belgian counter-terrorism legislation is in conformity with the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, which was opened for signature in Warsaw on 15 May 2005¹⁵¹.

Having said that, Belgian anti-terrorism legislation criminalises as terrorist offences the participation in and support to terrorist groups; the financing of terrorism; incitement to or the perpetration of terrorism offences, recruitment and coaching provided in order to enable others to commit terrorist offences, training and travel abroad with a terrorist purpose¹⁵².

Germany

In June 2015, Germany initiated new anti-terrorism legislation with a view to implementing the United Nations Security Council Resolution on foreign terrorist

149 France Diplomatie, 2013. <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/defensa-y-seguridad/terrorismo/>.

150 Criminal justice response to the phenomenon of foreign fighters - Compilation of replies, Annex X. Doc. 5206/2/15 REV.

151 Council of Europe. Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER). Profiles on counter-terrorism capacity. February 2014, p.1. www.coe.int/terrorism.

152 Criminal justice response to the phenomenon of foreign fighters - Compilation of replies, Annex II. Doc. 5206/2/15 REV 2.

fighters. Accordingly, Germany has classified as an offence of a terrorist nature all travel outside of the country with the intention of receiving terrorist training and financing terrorism (Law amending preparation as a serious and violent offence that endangers the security of the state, 12 June 2015), and similarly implements a series of passport and ID document restrictions for foreign fighters (Law amending the law on identity documents and the use of a substitute ID card, 20 June 2015)¹⁵³.

Here, the German Criminal Code criminalises visits to a terrorist training camp with the purpose of preparing a terrorist attack; incitement to the commission of terrorist offences; offences relating to the support, recruitment and membership of a terrorist organisation; the preparation or commission of a serious and violent offence that endangers the security of the state; travel abroad to receive terrorist training and the financing of terrorism.¹⁵⁴ We must also mention that paragraph 1 of Article 91 of the German Criminal Code incriminates any person who produces or supplies to another written material whose content might serve as instruction for the commission of a serious, violence offence that endangers the security of the state if the circumstances of its dissemination are conducive to rousing or encouraging other persons to prepare to commit such an offence. Likewise, paragraphs 1 and 2 of Article 91 incriminate anybody who obtains written material with the aim of committing a serious violent offence that jeopardises the security of the state¹⁵⁵.

United Kingdom

The Terrorism Acts of 2000 and 2006 foresee a variety of criminal provisions that even allow for the prosecution of potential foreign fighters. Accordingly, acts that are deemed crimes include the financing of terrorism, the participation and/or direction of a terrorist group, incitement to terrorism and journeys taken to join the ranks of a terrorist organisation. Similarly, in March 2015, the United Kingdom adopted the Serious Crime Act that permits the prosecution of those people who have received terrorist training abroad and who have links to the UK or who are seeking to carry out attacks on its territory¹⁵⁶.

153 Global Legal Monitor. Germany: New Anti-Terrorism Legislation Entered into Force. <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/germany-new-anti-terrorism-legislation-entered-into-force/>.

154 Criminal justice response to the phenomenon of foreign fighters - Compilation of replies, Annex VI. Doc. 5206/2/15 REV 2. See also: International Centre for Counter – Terrorism – The Hague: The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union Profiles, Threats & Policies. DOI: 10.19165/2016.1.02. p. 34.

155 Commission Staff Working Document. Accompanying the document. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Council Framework Decision 2008/919/JHA amending. Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism (COM(2014) 554 final). Brussels, 5.9.2014. SWD(2014) 270 final, p.3.

156 International Centre for Counter – Terrorism – The Hague: The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union Profiles, Threats & Policies. DOI: 10.19165/2016.1.02. p.41.

The main terrorist threat that the United Kingdom faces continues to be an Islamist one, above all one emanating from Syria and Iraq. On the other hand, it is estimated that in the country there are approximately 350 returned combatants, which led to an increase in the threat level due to a situation in which the risk of attack is highly likely.¹⁵⁷ In June 2016, the United Kingdom voted to leave the EU, which according to the British Director of Europol, Rob Wainwright, will have the consequence of jeopardising the country's potential to combat terrorism, as a result of the loss of access to databases and information systems, in addition to the operational projects being undertaken in the EU.¹⁵⁸ Without the shadow of a doubt, the success of activities to combat terrorism demands close international cooperation and collaboration¹⁵⁹.

Spain

The Preamble to the new Spanish Counter-terrorism Act underscores that "Spain's experience of countering terrorism [...] has allowed it to develop effective criminal legislation to counter terrorism predominantly marked by armed groups such as ETA and GRAPO". Consequently, although it is true that aspects and the modus operandi of Islamist terrorism are totally different to that of the aforementioned terrorist groups, the view is that "Spanish criminal counter-terrorism legislation constitutes a typical example of legislation of an exceptional and emergency nature"¹⁶⁰.

In this regard, terrorism offences are classified in Organic Law 2/2015, which amends Organic Law 10/1995, and which criminalises terrorist financing, participation in a terrorist organisation, incitement and recruitment to terrorism, training with a terrorist purpose and also travel abroad with the intention of joining a terrorist group or to commit an act of terrorism¹⁶¹. We should mention that Article 579 Paragraph 1 classifies as an offence provocation, conspiracy or incitement to commit terrorism offences by means of the distribution or public dissemination of messages or slogans designed to provoke, encourage or facilitate the commission of any of the offences classified under the chapter on terrorist groups and terrorism offences (Articles 571 to 580) or to create or increase the risk of these being committed.

After a brief overview of the legislative changes introduced by the aforementioned countries, we should mention that despite the significant progress made at legislative level in the EU and particularly in the Member States, Eurojust has warned of the challenges faced by competent national authorities when investigating and assessing

157 Contest The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism Annual Report 2015.

158 *The Guardian*, 12 June 2016.

159 Contest The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism Annual Report 2013.

160 DE LA CUESTA, J. L.: *Legislación antiterrorista en España, SOS Attentats, Terrorisme, victimes et responsabilité pénale internationale*, Paris, 2003 (ISBN: 2-7021-3426-2), p.5.

161 Organic Law 2/2015, of 30 March, amending Organic Law 10/1995, of 23 November, of the Penal Code, regarding terrorism offences.

“strong evidence” in cases of suspected travel abroad for the purpose of receiving training to commit terrorist attacks, given the impossibility of entering into judicial cooperation with the authorities in Syria to obtain credible evidence of the activities of returnees. Evidence that moreover is able to be classified within different categories of risk to international security: high, moderate and low¹⁶².

Likewise, Eurojust also insists upon one of the other challenges faced by national competent authorities and that lies in the difficulty of obtaining electronic evidence from other jurisdictions in order to demonstrate support or participation in online terrorist activities, such as the interception of voice communications like Skype or Viber, given the restrictions vis-à-vis data retention and the difficult cross-border cooperation experienced with internet service providers both inside and outside of Europe. In this vein, the Agency has highlighted a series of obstacles and, among these, it mentions: 1. Absence of common legal standards for interceptions of VoIP; 2. The difficulty in identifying IP addresses for communications originating from call shops or Internet Cafes; 3. Gaps in national legislations to criminalise and prosecute as terrorist offences the hosting and administration of a website with terrorism-related material; 4. Lack of harmonisation of laws at EU level in relation to the period of retention of data, which can create difficulties in gathering evidence and judicial cooperation; 5. Obstacles regarding the freezing of a personal account on a social network (e.g. Facebook) when the Internet Service Provider (ISP) is located in a different jurisdiction to the investigation¹⁶³.

However, recognising the progress that has been made and continues to be made not only at legislative, but also at operative, level, counter-terrorism measures at EU level, and more specifically at the level of each Member State, may be considered to be adequate provided that integration and cooperation between Member States becomes as complete as possible. Unfortunately, a great deal remains to be done.

CONCLUSIONS

Over the course of this essay, the author has highlighted a series of EU measures and instruments implemented with a view to tackling the phenomenon of global terrorism that threatens not only the internal security but also the external security of the region.

Just as has been repeatedly mentioned, the EU, as it stands committed to its objective of guaranteeing an Area of Freedom, Security and Justice for its citizens, has opted to combat terrorism and extremist radicalisation by means of a series of measures that can be described as *Hard Responses* and *Soft Responses*, designed to create

¹⁶² Foreign Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response, p.2.

¹⁶³ Foreign Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response, p.3.

an internal security structure. Although it is true that progress has been made, it is also true that there still remain a series of shortcomings and gaps that hinder a firm and robust response to the phenomenon of terrorism.

In order to remedy these shortcomings, it is imperative on the one hand to update and harmonise legal instruments and, on the other hand, to improve urgently the exchange of information between the competent authorities of Member States, as well as interconnecting all of the existing information systems, enhancing border security and working at judicial cooperation level with the authorities in Syria with a view to obtaining solid evidence of the activities carried out there by returnees.

BIBLIOGRAPHY

Joint Action of 20 December 1996 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union providing a common programme for the exchange and training of, and cooperation between, law enforcement authorities ('Oisin') (97/12/JAI).

Follow-up to the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015 on counter-terrorism: Report on implementation of measures. Doc. 9422/1/15 REV1.

European Agenda on Security, COM(2015) 185 final of 28.4.2015.

Commission Staff Working Document. Accompanying the document. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Council Framework Decision 2008/919/JHA amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism (COM(2014) 554 final). Brussels, 5.9.2014. SWD(2014) 270 final.

Commission of the European Communities. White Paper on exchanges of information on convictions and the effect of such convictions in the European Union (SEC(2005) 63). Brussels, 25.01.2005, COM (2005) 10 final.

Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament, 10 May 2005. The Hague Programme: Ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice. COM (2005) 184 final. OJEU, C 236, 24.9.2005.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism: Strengthening the EU's Response. Brussels, 15.1.2014 COM(2013) 941.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Strengthening law enforcement cooperation in the EU: the European Information Exchange Model (EIXM). COM/2012/0735 final.

- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security. Brussels, 6.4.2016 COM(2016) 205 final.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Smart Borders – Options and the way ahead. Brussels, 25.10.2011. COM(2011) 680 final.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Delivering on the European Agenda on Security to fight against terrorism and pave the way towards an effective and genuine Security Union, Brussels, 20.4.2016 COM(2016).
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on A European terrorist finance tracking system (EU TFTS). Brussels, 27.11.2013 COM(2013) 842 final.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Application of the European Agenda on Security: Commission takes action to combat terrorism and illegal trafficking of firearms and explosives Brussels, 2.12.2015 COM(2015) 624 final.
- Council of the European Union. Press Release. Directive on combatting terrorism: Council confirms agreement with Parliament. 716/16 of 5.12.2016.
- Council of the European Union. Report: State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015 on counter-terrorism. Doc. 14734/15.
- Council of the European Union. State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015, the JHA Council Conclusions of 20 November 2015, and the Conclusions of the European Council of 18 December 2015. Brussels, 4 March 2016, Doc. 6785/16.
- Council conclusions on the EU Regional Strategy for Syria and Iraq as well as the ISIL/Da'esh threat, 16 March 2015, Doc. 7267/15.
- Council of Europe. Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER). Profiles on counter – terrorism capacity. February 2014.
- Council of European Union. Criminal justice response to the phenomenon of foreign fighters - Compilation of replies, Annex X. Doc. 5206/2/15 REV.
- Council of European Union. Outline of the counter-terrorism strategy for Syria and Iraq, with particular focus on foreign fighters, 16 January 2015, Doc. 5369/15.
- Council of Decision of 28 June 2001 establishing a second phase of the programme of incentives, exchanges, training and cooperation for law enforcement authorities (OISIN II), Official Journal L 186 of 07.07.2001.

- Council Decision (EU) 2015/1914 of 18 September 2015 on the signing, on behalf of the European Union, of the Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No 196). OJEU L 280, 24.10.2015.
- Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC. OJEU L 141 of 5.6.2015.
- Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime. OJEU L 119 of 4.5.2016.
- Internal Security Strategy 2015-2020, Doc. 9798/15.
- EUROPOL, TE SAT 2007. EU Terrorism Situation and Trend Report, March 2007.
- EUROPOL Unclassified – Basic Protection Level: EU Internet Referral Unit. Year one report highlights.
- Foreign Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response.
- Internal Eurojust Report: Terrorism Convictions Monitor. Issue 18 February 2014.
- International Centre for Counter – Terrorism – The Hague: The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union Profiles, Threats & Policies. DOI: 10.19165/2016.1.02.
- Organic Law 2/2015, of 30 March, amending Organic Law 10/1995, of 23 November, of the Penal Code, regarding terrorism offences. BOE Official Spanish Gazette No. 77 of 31 March 2015.
- The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting citizens (2010/C 115/01). OJEU, C 115, 4.5.2010.
- Oisin II programme — Annual work programme and call for applications for 2002 (2002/C 66/19). OJEU, C 66, 15.3.2002.
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism. Doc. 2015/0281(COD).
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and amending Directive 2009/101/EC. Strasbourg, 5.7.2016 COM(2016) 450 final.

- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 91/477/EEC on control of the acquisition and possession of weapons. Brussels, 18.11.2015 COM(2015) 750 final.
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Framework Decision 2009/315/JHA, as regards the exchange of information on third country nationals and as regards the European Criminal Records Information System (ECRIS), and replacing Council Decision 2009/316/JHA. Brussels, 19.1.2016 COM(2016) 7 final.
- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data and refusal of entry data of third country nationals crossing the external borders of the Member States of the European Union. Brussels, 28.2.2013, COM(2013) 95 final.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC. Strasbourg, 15.12.2015 COM(2015) 671 final 2015/0310 (COD).
- Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation). OJEU L 218 of 13.8.2008.
- Regulation (EC) No 2580/2001 of the Council of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism. OJEU, L 344, 28.12.2001.
- Commission Implementing Regulation (EU) 2015/2403 of 15 December 2015 establishing common guidelines on deactivation standards and techniques for ensuring that deactivated firearms are rendered irreversibly inoperable. OJEU L 333 of 19.12.2015.
- Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). OJEU L 77 of 23.3.2016.
- Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA. OJEU L 135 of 24.5.2016.
- Regulation (EU) No 98/2013 of the European Parliament and of the Council of 15 January 2013 on the marketing and use of explosives precursors. OJEU L 39 of 9.2.2013.

UN Security Council (UNSC) resolution 2178 (2014) of 24 September 2014 on threats to international peace and security caused by terrorist acts.

European Parliament resolution of 25 November 2015 on the prevention of radicalisation and recruitment of European citizens by terrorist organisations (2015/2063(INI)).

European Parliament resolution on anti-terrorism measures (2015/2530(RSP)).

Academic publications

DE LA CUESTA, J.L.: *Legislación antiterrorista en España, SOS Attentats, Terrorisme, victimes et responsabilité pénale internationale*, Paris, 2003 (ISBN: 2-7021-3426-2).

REVENGA SÁNCHEZ, M.: “Garantizando la libertad y la seguridad de los ciudadanos en Europa: sobre nobles sueños y pesadillas en la lucha contra el terrorismo”, published in *Parlamento y Constitución*. Annual, Year 2006.2007 N. 10.

THIEUX, L: “La Unión Europea frente al terrorismo global”, *Rev. Papelets*, N. 86, 2004, pp. 95-103.

Websites

France Diplomatie, 2013. <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/defensa-y-seguridad/terrorismo/>.

Global Legal Monitor. Germany: New Anti-Terrorism Legislation Entered into Force. <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/germany-new-anti-terrorism-legislation-entered-into-force/>

Submitted: August 11, 2016.

Accepted: March 7, 2017.

David López Morales

*Graduated in Law and Political Science from the Carlos III University of Madrid.
Masters of Laws (LLM) en King's College London*

E-mail: david.lopez_morales@outlook.com

TERRAE ULTIMA THULE: COOPERATION IN THE ARTIC REGION

Abstract

The Arctic is a region where some of the world's greatest superpowers coexist in relative harmony, even though diplomatic relations between many of them have been tense since the last century. And despite the increasing number of conflicts in other regions, Arctic cooperation remains stable and solid. How can we explain this? Several factors, such as the equitable sharing of natural resources under an international legal framework, soft-law institutions that enable dialogue and a terrain that is hostile to all of them alike, have not only created the conditions necessary for cooperation, but have also eliminated the possibility of conflict in this part of the world. This unusual situation has led to a decades-old debate among academia and the public as to whether cooperation will continue in the future.

Keywords

Arctic cooperation, UNCLOS, soft-law, stability, sovereignty claims, institutions, security.

TERRAE ULTIMA THULE: COOPERATION IN THE ARTIC REGION

INTRODUCTION

Since the dissolution of the USSR, we have been witnessing the re-emergence of the Russian Federation as a global power with a distinct nationalist and militarist language. This has caused tensions to escalate in recent years: Crimea's accession to the Russian Federation¹ prompted numerous European countries², in addition to Canada³ and the United States⁴, to impose sanctions on Russia, which sometimes retaliated with counter-sanctions. Furthermore, the Syrian Civil War, in which Russia supports the government of Bashar al-Assad and the West backs the rebel forces, led to Russian military intervention in Syria in September 2015⁵. While the emergence of Daesh has not altered the support or sympathies of either bloc, it has highlighted the need to combat a common enemy. However, even in times that have called for greater cooperation, and after six years of war, the possibility of easing the tensions and increasing cooperation looks slim.

There is, however, a region of the world where these States, despite their considerable tension, have been cooperating peacefully for decades. And that place is the Arctic. Fergus FLEMING commences his excellent work, *Ninety Degrees North: The Quest for the North Pole*⁶, by pointing out that there are in fact five North Poles:

“ [t]he North *Geographical* Pole, the absolute, fixed cap of the globe; the North *Magnetic* Pole, to which our compasses point, and which is not stationary but rambles

1 EL PAIS, “Putin firma la anexión de Crimea a Rusia”, Published 18-03-2014. Available at: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/18/actualidad/1395125826_603105.html (Accessed on 18-10-2015).

2 THE WALL STREET JOURNAL, “EU imposes sanctions on People, Institutions Involved in Ukraine Conflict”, Published: 16-02-2015. Available at: <http://www.wsj.com/articles/eu-imposes-sanctions-on-people-institutions-involved-in-ukraine-conflict-1424078782> (Accessed on 18-10-2015).

3 GOVERNMENT OF CANADA, “Canadian sanctions related to Russia”, Available at: <http://www.international.gc.ca/sanctions/countries-pays/Russia-Russie.aspx?lang=eng> (Accessed on 18-10-2015).

4 REUTERS, “UPDATE 6-Obama warns on Crimea, orders sanctions over Russian moves in Ukraine” Published: 7-03-2014. Available at: <http://www.reuters.com/article/2014/03/07/ukraine-crisis-obama-idUSLiNoM3oXQ20140307> (Accessed on 18-10-2015).

5 EL MUNDO, “El despliegue militar ruso en Siria alerta al Gobierno de Obama”, Published 7-09-2015. Available at: <http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/07/55ec9427e2704e7b458b4589.html> (Accessed on 18-10-2015).

6 FLEMING, Fergus, *La conquista del Polo Norte*, Fábula Tusquets Editores, Barcelona, 2012.

at present through the Canadian Arctic; the North *Geomagnetic* Pole, which centres the earth's magnetic field and sits today over north-west Greenland; the Northern Pole of *Inaccessibility*, a magnificently named spot in the Arctic Ocean north of Alaska, which represents the point farthest in all directions from land (currently, 684 statute miles from the nearest coast); and there is even a Pole in the sky, the North *Celestial* Pole, the astronomical extension of a line drawn through the earth's axis which nearly-but not quite-hits Polaris.^{7*}

And yet there is another North Pole, the *Geopolitical* North Pole, which, for decades, has led hundreds of explorers to risk almost certain death in the quest to conquer this inaccessible pole and place it under the sovereignty of their State in a peaceful way and within the framework of international law. The situation in the North Pole has changed from one of confrontation during the Cold War to one of cooperation and non-violent disputes over the exploitation of natural resources, jurisdictional issues and the trade opportunities presented by new navigation routes.⁸ In his book *Decisive Moments in History*⁹, Stefan Zweig pointed out that there are a number of moments that can shape and change the fate of a people during the ensuing decades. In the case of the Arctic, it was the speech given by Mikhail Gorbachev in Murmansk in 1987. The then General Secretary of the Communist Party of the Soviet Union appealed to the common sense of the Arctic nations to make this a nuclear-free zone, a zone of peace and fruitful cooperation where stability and peace are guaranteed.¹⁰

Reduced tension following the collapse of the Soviet Bloc, the melting of the Arctic, technological advances in the extraction of resources and the promise of enormous wealth that these hold¹¹, in addition to the opening up of navigation and tourism routes, have undoubtedly contributed to bringing the region closer to what Gorbachev had envisaged. In 1996 an intergovernmental forum (the Arctic Council) was established to promote cooperation and interaction among the Arctic States. This has given rise to numerous reports, working groups and public policy recommendations that have subsequently been implemented by the Arctic States. However, in the current climate of tension, many are wondering whether cooperation in the Arctic will continue or whether it will be affected by the conflicts taking place elsewhere.

7 Ibid, p.25.

(*) The italics are the authors.

8 ØSTERUD, Øyvind and HØNNELAND, Geir, "Geopolitics and International Governance in the Arctic", *Arctic Review on Law and Politics*, vol. 5, 2, 2014, p.159

9 ZWEIG, Stefan, *Momentos estelares de la humanidad. Catorce miniaturas históricas*, Acantilado, Barcelona, 2002.

10 GORBACHEV, Mikhail: "Mikhail Gorbachev's speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the Order of Lenin and the Gold Star to the city of Murmansk". Available at: http://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf (Accessed on 09-12-2015).

11 In the analytical framework, we will look at estimates of the Arctic's natural resources.

In conclusion, as the French writer Amiral Besnault has pointed out: “[g]iven the uncertainties of the future, a combination of economic needs, new opportunities, unresolved sovereignties and a spill-over from conflicts elsewhere, continuously made the Arctic an area for strategic concern”¹².

ARCTIC STATES: INTERESTS AT STAKE AND COOPERATION FACTORS

As pointed out earlier, while relations between a numbers of the superpowers are tense in the rest of the world, they cooperate peacefully in the Arctic. There are five coastal States [Russian Federation, United States of America, Canada, Norway and Denmark (through Greenland)]. These States are commonly known as “the Arctic Five” (hereinafter the A-5). All of the A-5 have made sovereignty claims to the Arctic on the basis of the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea¹³ (hereinafter UNCLOS). The Arctic Council (hereinafter the AC) consists of the A-5 and three other - non-coastal - States: Sweden, Finland and Iceland, “the Arctic Eight” (hereinafter the A-8). In addition, six organisations representing Arctic Indigenous Peoples have permanent participant status, but these will not be covered in our work. As we will see later on, this distinction is important because not all stakeholders are involved in the different cooperation initiatives.

As mentioned earlier, the region holds numerous potential commercial interests and valuable natural resources for all these countries. All Arctic States have imposed economic sanctions on Russia and, except for Finland and Sweden, they are all members of NATO. Having described the tense situation between the Russian Federation and the Western Bloc, the question we will now attempt to answer is: *Why do States with tense relations in the rest of the world cooperate in the Arctic region?*

Interests at stake

When we speak of the Arctic, we are referring to the smallest of the world’s five oceans, with an ice-covered area of just over 14 million square kilometres and more than 45,000 kilometres of coastline. Díez de Velasco points out that the region is unique because the climate conditions make physical occupation of the territory unviable and because of the sovereignty claims made by certain neighbouring States. All of this means that the Arctic poses complex and delicate problems from a political,

12 BESNAULT, Amiral, *Geostrategie de l’Arctique*, Paris, Economica, 1992; in Øyvind Østerud and Geir Hønneland, *Geopolitics and International Governance in the Arctic*, p.173.

13 UN GENERAL ASSEMBLY, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Montego Bay, 10 December 1982.

geographical and legal point of view.¹⁴ To understand the problems mentioned by Professor Díez de Velasco, the authors previously mentioned all agree that a number of elements make the Arctic region unique from a geopolitical perspective and, depending on the analysis, can lead to conflict or cooperation. In addition to the *harsh climatic conditions* mentioned by Díez de Velasco¹⁵, problems are further compounded by the thinning of the polar ice cap (i), which provides easier access to natural resources (ii) and accessible navigational routes (iii) which will be the focus of our analysis¹⁶.

That the ice covering the Arctic Ocean is melting on account of climate change is a scientific fact that few people question any more. The latest IPCC report published in 2013 points out that the annual Arctic sea ice extent decreases each year and that, according to their calculations, the rate of this decrease was very likely between 3.5 and 4.1% per decade over the period 1979 to 2012.¹⁷

Ice extent in the Arctic from 1900 to 2015

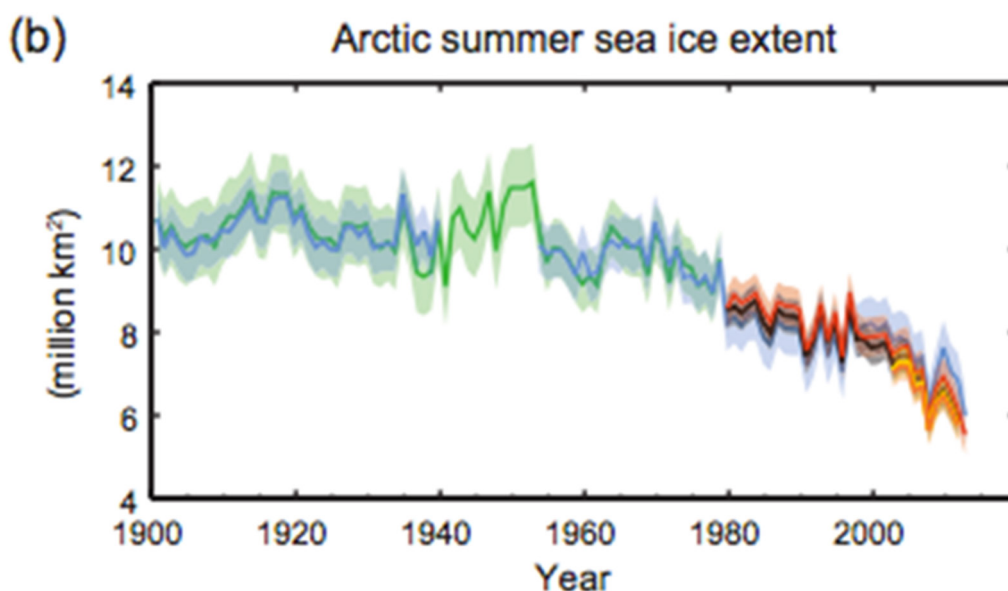


Figure 1. Source: IPCC, Summary for Policymakers. In: Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

14 DIEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 18 ed., 2013, p. 561.

15 Climatic conditions with temperatures of no more than 10°C in summer and as low as -45°C in winter, and a lowest recorded temperature of -65° C.

16 ØSTERUD, Øyvind and HØNNELAND, Geir, p.172.

17 IPCC, *Summary for Policymakers. In: Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley eds, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2013, p. 9.

With regards to the Arctic melt, we should not confuse the thaw caused by the change of seasons with that caused by climate change. In summer, large expanses of the Arctic Ocean have no ice cover and they freeze again in winter.¹⁸¹⁹ The problem is that the ice melt caused by climate change affects ice cover in all seasons. As NSIDC scientist Julianne Stroeve has pointed out:

“The really interesting thing is that we see these changes throughout all seasons. Ice loss in the Arctic was 2.6% per decade in winter and more than 13.4% per decade in summer”²⁰.

Projected Sea Ice Extent

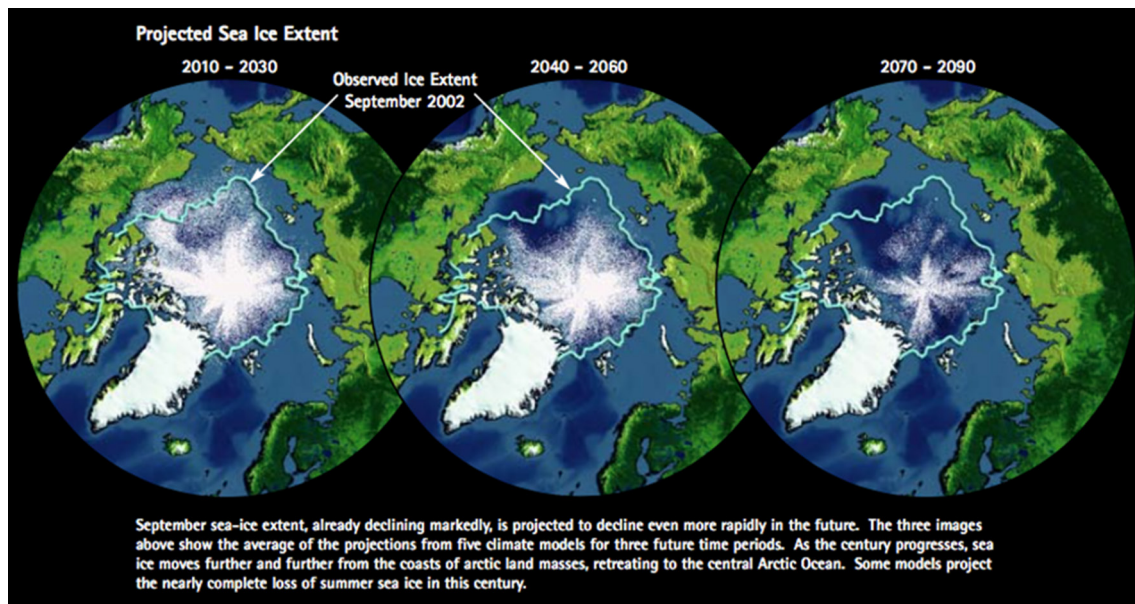


Figure 2. Source: STROEVE, Julianne, “Sea Ice and Climate”, Talk given at the Simposio Internacional: El Ártico: Oportunidades y riesgos derivados del cambio climático. Organised by Fundación Ramón Areces, Madrid, 12 November 2015.

If scientists’ calculations are correct - some claim that the Arctic Ocean will be ice free beyond the 21st century²¹, if not sooner²² - this will have numerous implications

18 “Maximum extent occurs in February/March (14-16 million km² or 5-6 million square miles), minimum extent occurs in September (7-8 million km² or about 3 million square miles)” in STROEVE, Julianne, “Sea Ice and Climate” talk given at the *Simposio Internacional: El Ártico: Oportunidades y riesgos derivados del cambio climático*. Organised by Fundación Ramón Areces and coordinated by Professor Elena Conde Pérez. Madrid, 12 November 2015.

19 STOKKE, Olav Schram, “Environmental Security in the Arctic. The Case for Multilevel Governance”, *International Journal*, autumn 2011, p. 838.

20 STROEVE, Julianne, “Sea Ice and Climate” talk given at the *Simposio Internacional: El Ártico: Oportunidades y riesgos derivados del cambio climático*. Organised by Fundación Ramón Areces and coordinated by Professor Elena Conde Pérez. Madrid, 12 November 2015.

21 ACIA, *Impacts of a Warming Arctic: Highlights*, Arctic Climate Impact Assessment, Canada, Cambridge University Press, 2004. Available at: <http://www.amap.no/documents/doc/impacts-of-a-warming-arctic-highlights/792> (Accessed on 12-11-2015).

22 NSIDC, “Models Underestimate Loss of Sea Ice”, Published 30-4-2007. Available at: http://nsidc.org/news/newsroom/20070430_StroeveGRL.html (Accessed on 09-11-2015).

for the region. Apart from having climatic and biological implications²³, various navigation routes will become accessible and States will finally have access to natural resources that are currently inaccessible.²⁴ Sadly, Borgerson may be right when he said that: “[i]t is no longer a matter of if, but when, the Arctic Ocean will open to regular marine transportation and exploration of its lucrative natural-resource deposits”²⁵.

With regard to *resources*, according to USGS estimates, 22% of the world’s undiscovered oil and gas reserves are to be found under the Arctic ice cap²⁶. This represents an estimated 90 million barrels of oil, 1.7 trillion square feet of natural gas and 44 million barrels of liquefied natural gas.²⁷ Access to these mineral resources would be a major booster for these superpowers, particularly Russia, as can be seen from the following table²⁸.

Distribution of the undiscovered hydrocarbon resources among the Arctic coastal states.

Table 1. Distribution of the undiscovered hydrocarbon resources among the Arctic coastal states, %.

Country	Oil	Natural gas
Russia	41	70
US (Alaska)	28	14
Greenland (Denmark)	18	8
Canada	9	4
Norway	4	4

Graph I. Source: SERGUNIN, Alexander, KONY SHEV, Valery, “Russia in search of its Arctic Strategy: between hard and soft power? *The Polar Journal*, 4:1, 2014, p.71.

23 Firstly, the more ice that melts, the more global warming the earth will experience (because ice has a high albedo that causes sunlight to bounce back towards space). Jet streams would lose their intensity, which would impact air currents and lead to a decline in flora and fauna and, hence, the region’s entire food chain, including the Arctic Inuit communities that subsist on hunting and fishing.

24 For a more detailed overview of the Arctic as an ever-changing region on account of climate change, we recommend reading the ACIA report: ACIA, *Impacts of a warming Arctic. Arctic climate impact assessment overview report*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

25 BORGERSON, p.63.

26 UNITED STATES, *Strategic importance of the Arctic in U.S. policy: hearing before a subcommittee of the Committee on Appropriations, United States Senate, One Hundred Eleventh Congress, first session, special hearing, August 20, 2009, Anchorage, AK*. Washington, U.S. G.P.O. p.15.

27 STROEVE, Julianne, “Sea Ice and Climate” talk given at the *Simposio Internacional: El Ártico: Oportunidades y riesgos derivados del cambio climático*. Organised by Fundación Ramón Areces and coordinated by Professor Elena Conde Pérez. Madrid, 12 November 2015.

28 NAUMOV, Valery, NIKULKINA, Inga, *Osobennosty Razvitiya Rossiyskoi Arktiki*, 2012 in SERGUNIN, Alexander and KONY SHEV, Valery “Russia in search of its Arctic Strategy: between hard and soft power?” *The Polar Journal*, 4:1, 2014, p. 71.

Finally, ice melt in the Arctic would mean the progressive *opening up of navigation routes* that had hitherto been inaccessible and, hence, a potentially lucrative market²⁹. However, this could also create security issues for the States through which the navigation routes pass. Two of these routes stand out for their strategic importance: the Northern Sea Route (NSR) or the Northeast Passage (NEP) that traverses the Arctic following Russia's and Norway's coasts, and the Northwest Passage (NWP) along the Canadian Arctic Archipelago and Northern Alaska³⁰. And there is also a third route, known as the Transpolar Sea Route (TSR), that crosses the North Pole, but this is not usually taken into consideration because of the difficulty of breaking and crossing the ice³¹. The legal status of the NEP and NWP is a matter disputed by the Arctic States. Due to their proximity to Russian and Canadian territory, the latter regard them as inland routes under their sovereignty, basing their claims on the grounds that they are historical waters and the straight line method of delimitation³². The U.S. and the EU, on the other hand, claim they are international waters, access and free passage through which is guaranteed under Article 45 of the UNCLOS³³, which safeguards the right to innocent passage.³⁴ Although we are not going to study these disputes in this article, we recommend reading the chapters by Professors Conde³⁵ and Manero³⁶ for a more detailed insight into the legal implications and the various disputes that have arisen.

As stated earlier, with these new navigation routes, transport costs and distances between Asia and Europe would be significantly shorter and cheaper than current routes such as the Panama and Suez canals or around the coasts of Africa and the Americas.³⁷ For example, it is estimated that the NWP is 7,000 kilometres shorter than the Panama Canal route connecting Europe and the Far East.³⁸ In addition, shipping traffic is expected to increase in keeping with the trend observed in recent

29 LÓPEZ-IBOR MAYOR, Vicente, MARTÍNEZ MONTES, Luis Francisco, SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio, *Apuntes sobre el Ártico*, opera prima octubre 2014, p.54.

30 BUIXADÉ FARRÉ, A. *et al.*, *Commercial Arctic shipping through the Northeast Passage: Routes, resources, governance, technology, and infrastructure*, Polar Geography, Taylor & Francis, 2014, p.2.

31 ØSTRENG, W. *et al.*, *Shipping in Arctic Waters: A Comparison of the Northeast, Northwest and Trans Polar Passages*, Springer, Berlin, 2013.

32 MANERO SALVADOR, Ana, *El deshielo del Ártico: Retos para el Derecho Internacional*, Editorial Aranzadi, Thomson Reuters, 2011. p. 94.

33 Article 45, UNCLOS.

34 CONDE, Elena, "Algunas cuestiones jurídico políticas derivadas del proceso del calentamiento global en el Ártico", *La Gobernanza de los Mares y Océanos. Nuevas Realidades, Nuevos Desafíos*, Andavira Editora, Scientia Jurídica, Santiago de Compostela, 2012. P.162.

35 Ibid. p.p. 161-165.

36 MANERO, *op. cit.*, p.p. 93-115.

37 EBINGER, Charles K., ZAMBETAKIS, Evie, "The Geopolitics of Arctic Melt", *International Affairs*, 85:1215-32, 2009.

38 CONDE, *op. cit.*, p.163.

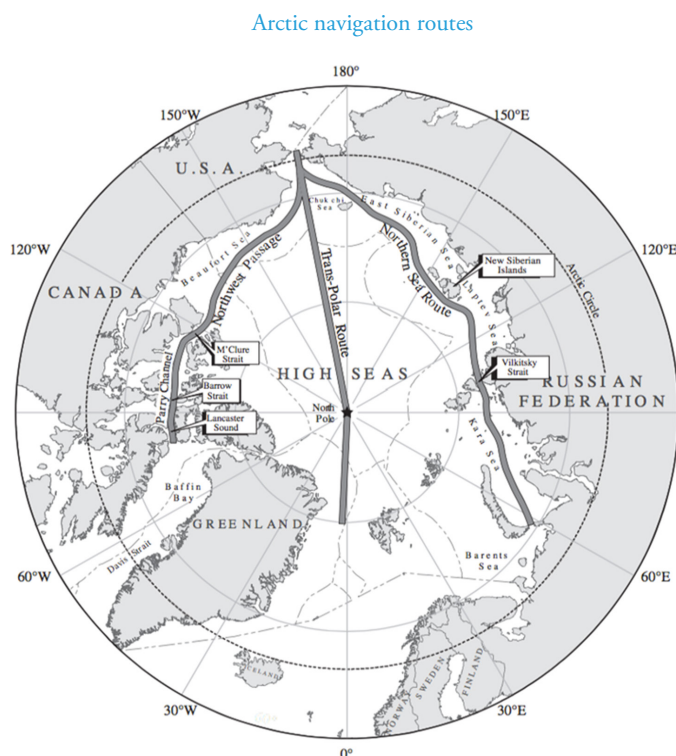


Figure 3. Source: BUIXADÉ FARRÉ, A. et al., "Commercial Arctic shipping through the Northeast Passage: Routes, resources, governance, technology, and infrastructure", *Polar Geography*, Taylor & Francis, 2014, p.3.

years³⁹, which raises a number of security issues, particularly in relation to Article 234 of the UNCLOS which recognises the coastal States' right "to adopt and enforce non-discriminatory laws and regulations for the prevention, reduction and control of marine pollution from vessels in ice-covered areas within the limits of the exclusive economic zone, where particularly severe climatic conditions and the presence of ice covering such areas for most of the year create obstructions"⁴⁰.

Cooperation factors

The history of the Arctic is littered with amazing coincidences and events. In a similar way to Stanley and Livingstone's chance encounter in Africa, the Norwegian explorer Fridtjof Nansen, while sailing south in search of Franz Josef Land (and to certain death after his chronometer stopped in a region where even the slightest error in calculating longitude and latitude meant never reaching the intended destination), came across the British explorer Jackson on an expedition to Cape Flora. It was an

39 As Professor Julianne Stroeve pointed out in her talk at the Fundación Ramón Areces: "In 2012, 48 vessels traveled through the NSR carrying more than 1.2 million tons of cargo, compared to 34 in 2011 and 4 in 2010." In STROEVE, Julianne, "Sea Ice and Climate" talk given at the *Símpoio Internacional: El Ártico: Oportunidades y riesgos derivados del cambio climático*. Organised by Fundación Ramón Areces and coordinated by Professor Elena Conde Pérez. Madrid, 12 November 2015.

40 Article 234, UNCLOS.

astonishing coincidence that the two explorers met by chance within a thousand square kilometre radius of uninhabited, inhospitable and hostile ice⁴¹. In the same way that a series of fortuitous events led to this unlikely encounter, there are also a number of factors to explain why Canada, the United States, Russia, Finland, Norway, Sweden, Iceland and Denmark have been cooperating with one another for decades within the Arctic Council. They sign binding agreements on security, and despite the tension between them in other parts of the globe and the threat, according to some authors, of a new Cold War between Russia and the Western Bloc, nothing appears to dampen the spirit of cooperation in this region.

As pointed out earlier, ice melt in the Arctic opens up new opportunities for trade and the exploitation of natural resources for all of the Arctic States. As Professor Koivurova has pointed out, the region is “the superpowers’ backyard”⁴² or, to quote Professor Conde, “the inner courtyard of the superpowers or the Mediterranean of the North”⁴³. While it could be deduced that all of the above create fertile ground for conflict, the two theoretical problems and interests at stake that we mentioned earlier actually account for the *factors* underlying cooperation.

Firstly, while climate change and the consequent melting of the ice cap presents opportunities for enrichment, it also increases *scientific uncertainty* about the consequences for this fragile region and calls for cooperation between States in providing answers to these ‘unknowns’. Furthermore, due to the region’s harsh conditions, coordination is required to ensure the provision of humanitarian and environmental aid in the event of an oil spill or maritime accident, for instance. The need to create public goods gives rise to the need for cooperation; however, as we have seen, cooperation may not always be forthcoming because the mere need for a public good does not provide sufficient incentive for cooperation.

Article 193 of the UNCLOS recognises the sovereign right of States to exploit their natural resources⁴⁴. As we shall see later on, the UNCLOS also recognises the right of States to make sovereignty claims based on the extension of the continental shelf. If sovereignty over the territory is recognised, the State in question will have the exclusive right to exploit its natural resources. While many saw the opportunity to exploit natural resources as the starting pistol for a race to conquer the North Pole⁴⁵, it should be borne in mind that, despite advances in technology, the resources are

41 Ibid, p.278.

42 Extract from the interview with Professor Timo Koivurova on 12-10-2015 at the Fundación Ramón Areces during the *Simposio Internacional: El Ártico: Oportunidades y riesgos derivados del cambio climático*.

43 Extract from the interview with Professor Elena Conde on 30-10-2015 at the Complutense University of Madrid.

44 Article 193, UNCLOS.

45 BORGERSON, *op. cit.*,

not expected to be accessible in the short to medium term. Both the exploitation of the resources and their transportation would remain costly for a considerable period of time⁴⁶. As Helga Haftendorn has pointed out: “[i]t will take many tens of years to even know what can be exploited; like the Arctic melt itself, it will be a slow process”⁴⁷. Therefore, the *inaccessibility of natural resources* and the chances of optimal use of the navigation passages eliminate the possibility of conflict for the time being.

Another vital key to understanding why the Arctic States are eager to cooperate is the existence of a *favourable international legal framework*. The UNCLOS recognises the A-5s’ right to extend their continental shelves, thus guaranteeing them sovereignty over large expanses of maritime territory and, moreover, exclusive access to the natural resources beneath the polar ice cap. It is therefore in the A-5s’ interest to give the impression of a stable, conflict-free region and observe the international framework in order to ensure that they have access to these riches in the future and to prevent other States from accessing the undiscovered natural resources.

Finally, scientific uncertainty and the need to have access to the natural resources in a sustainable way have led the Arctic States to cooperate and work together on research, environmental protection and rescue tasks under the auspices of the AC. The AC is a *soft law institution*, a forum for dialogue and cooperation that was created by declaration. However, it does not have the legal power to deal with security matters, and focuses on what can be defined as *low politics*. However, it is precisely this *soft* structure that gives the AC enormous flexibility to adapt to the needs of the A-8.

As pointed out in the *Interests at stake in the Arctic Region* section, it is precisely the elements that make the Arctic a unique region that allow us to identify the factors underlying cooperation. The operationalisation of these factors will be addressed in the following sections. The very rules of the game facilitate cooperation. On this point, it should be stated that our theory contains two dimensions or two problems of analysis that are connected through cooperation. These dimensions will be studied using two different formulas which, in turn, respond to different institutional incentives and different motivations for setting the rules of the game. Let us assume that what we are about to study are two different forms of cooperation and that they are not connected (i.e., one does not lead to the other). We are therefore working with two different perspectives on the same issue: *cooperation in the Arctic can be explained, on the one hand, by soft institutions and, on the other, by a series of common interests and needs and a favourable international legal framework that guarantees peace and stability*.

46 ØSTERUD, Øyvind and HØNNELAND, Geir, *op. cit.*, p. 176; STOKKE, Olav Schram, “Environmental Security in the Arctic.” p. 839.

47 HAFTENDORN, Helga, *The Case for Arctic Governance: The Arctic Puzzle*, Institute of International Affairs, The Centre for Arctic Policy Studies, University of Iceland, 2013, p.7.

THE ARCTIC COUNCIL

In line with the recommendations made by Gorbachev in his speech in 1987, the A-8 did not only see the opportunities the region offered, but also the many obstacles that could not be overcome without cooperation. In 1990, the IASC⁴⁸ was set up, which laid the foundation for scientific cooperation⁴⁹, and was followed by the establishment of the AEPS⁵⁰ in 1991. The latter not only focused on scientific research, but also on the pooling of scientific data by the governments of the Arctic States and the performance of environmental impact assessment activities. The success of the AEPS in the ensuing five years paved the way for the establishment of the AC and the incorporation of new strategies in a very short period of time⁵¹.

This forum for intergovernmental dialogue was established at the initiative of Canada under the Ottawa Declaration⁵² with the goal of addressing the common issues of sustainable development and environmental protection in the Arctic⁵³, as indicated by the UNWCED in its report *Our Common future* (...):⁵⁴

“[s]ustainable development is not a fixed state of harmony, but rather a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development, and institutional change are made consistent with future as well as present needs.”

The fact that it was established by a declaration and not a treaty demonstrates the A-8s' interest in it not being “[a] decision-making organization, but rather a decision-shaping body based on consensus.”⁵⁵ The distinction between *decision-making* and *decision-shaping* will be key when analysing the success of this soft-law institution.

48 International Arctic Science Committee.

49 BERKMAN, Paul Arthur, “Our Common Future in the Arctic Ocean”, *The Round Table*, 101:2, 2012, p.125.

50 Arctic Environmental Protection Strategy.

51 NOWLAN, Linda, “Arctic Legal Regime for Environmental Protection”, 2001, as cited in KOIVUROVA, Timo, “Limits and possibilities of the Arctic Council in a rapidly changing scene of Arctic Governance”, *Polar Record*, vol. 46, no. 237, 2001, p.147; STERLUND, P., “Lessons in Regional Cooperation from the Arctic”, *Ocean & Coastal Management* 45, 2002, p. 836.

52 *Declaration on the Establishment of the Arctic Council, and Joint Communiqué of the governments of the Arctic Countries on the Establishment of the Arctic Council*, 19 September 1996, Ottawa, Canada, Available at: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/85/00_ottawa_decl_1996_signed%20%284%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Accessed on 31-12-2015).

53 Article 1, Ottawa Declaration.

54 UNWCED, *Our Common Future: From One Earth to One World*. Report Transmitted to the General Assembly as an Annex to Resolution A/RES/42/187, United Nations, World Commission on Environment and Development, Geneva, 1987.

55 HAFTENDORN, *op. cit.*, p.19

Composition and operation

We have already indicated the countries comprising the select A-8 group, as well as the common interests they share, however it should be pointed out that: “[t]he action of each one of them has a noticeable effect on the interests and course of action of the others, therefore they all have an incentive to act strategically”⁵⁶. This strategic action by the actors seeking a public good is reflected in the fact that the A-8 have decided to keep certain matters outside the competency of the AC. For instance, the matter of military security is not dealt with at the insistence of the United States; Norway will not allow matters concerning the status of the fishery protection zone around Svalbard to be addressed; Iceland refuses to take part in debates on the management of Arctic fisheries; and Canada and Russia categorically refuse to discuss the legal status and control of the navigation passages, as we saw earlier⁵⁷.

In addition, it should be pointed out that in the AC, there is such a thing as Observer States (hereinafter Observers) and this has given rise to numerous academic debates on the importance and role these States could play in the future. Prior to 2013, the role and choice of the Observers was not clear. However, since the Kiruna Declaration⁵⁸, it is understood that any country that has an interest in Arctic affairs (such as a polar research programme) and accepts and supports the AC’s goals, either through the contribution of funding or the performance of the duties imposed on them, may become an Observer.⁵⁹ Nevertheless, neither the declarations nor the rules of procedure provide a detailed explanation on the rights and duties of Observers. To quote Professor Koivurova: “[t]he observers cannot say anything during a meeting. They can only deposit written statements.”⁶⁰ To which Professor Conde has further added: “[T]he role of the Observer States is very limited. They are not very important.”⁶¹ The limited rights granted to Observers is no doubt due to the belief that new actors would dilute the influence of the traditional Arctic States⁶² and would make cooperation more difficult, given that “[a] small number of subjects that are very eager to obtain a certain public good will more often than not act together to achieve that good than a larger number of subjects with the same desire as the group”⁶³.

⁵⁶ OLSON, *Auge y decadencia de las naciones*, Ariel, Barcelona, 1985, p.43.

⁵⁷ INGIMUNDARSON, *op. cit.*, p.194.

⁵⁸ Kiruna Declaration. The Eighth Ministerial Meeting of the Arctic Council. May 15, 2013. Kiruna, Sweden.

⁵⁹ HAFTENDORN, *op. cit.*, p. 16.

⁶⁰ Extract from the interview with Professor Timo Koivurova, *op. Cit.*

⁶¹ Extract from the interview with Professor Elena Conde, *op. cit.*

⁶² LÓPEZ-IBOR, *op. cit.*, p.103.

⁶³ OLSON, 1985, p. 47.

What is interesting, nevertheless, is that any A-8 country can veto an application for observer state status under the current consensus decision-making system.⁶⁴ This was in fact what happened with the EU; it was first vetoed in 2013 by Canada (in response to the EU ban on seal products) and again in 2015 by Russia (in retaliation for sanctions imposed).

As we shall see, the AC strives to maintain the balance of power between the A-8 and to prevent other actors from influencing decision-making within the Council. Accordingly, the A-8 will maintain the AC and continue to introduce reforms as long as the institution helps them to further the members' goals⁶⁵ and ensures their stability as a cooperation group without outside interference.

The first mechanism used to ensure that no A-8 country obtains more benefits, power or influence than the others is the decision-making system. All decisions taken by the AC must be by *consensus*. All assessments and recommendations made by the A-8 by consensus are based on the work carried out by the working groups. The obligation to reach a consensus makes the A-8 *veto players*, which Tsebelis describes as “[i]ndividual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the status quo. It follows that a change in the status quo requires a unanimous decision of all veto players.”⁶⁶ Therefore, any changes made to the AC, such as the acceptance of a new Observer, the creation of a new working group or a major reform of the Council's competencies (such as the power to deal with military security matters) must be approved by all A-8 countries. This system favours all A-8 members equally: on the one hand, smaller States such as Iceland and Finland have the power to make their demands heard, while more powerful countries like Russia and Canada can block changes to the status quo which currently works in their favour. However, the system also leads to a situation where “[g]iven the fact that decision-making in the Arctic Council requires consensus, the odds are generally stacked against regionalist approaches and in favour of intergovernmental cooperation”⁶⁷.

The most important event in relation to the AC is the *ministerial meeting*. The first round of meetings was recently concluded. Each A-8 member nation has held chairmanship of the Council and, following the ministerial meeting of April 2015, the United States took over as chair. Ministerial-level meetings are held every two years to decide on matters such as: the goals to pursue in the future; the creation of new working groups; presentation of the projects being carried out and, as mentioned earlier, any reforms and changes that the A-8 consider appropriate are negotiated

64 HAFTENDORN, *op. cit.*, p.17.

65 JERVIS, *op. cit.*, p.54.

66 TSEBELIS, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Russell Sage Foundation, Princeton, N.J., Oxford: Princeton University Press, 2002, p. 36.

67 INGIMUNDARSON, *op. cit.*, p.193.

and a consensus reached. For example, to reinforce the AC's institutional power, a permanent secretariat was set up in Tromsø at the Ministerial Meeting in Nuuk⁶⁸.

In order to obtain public goods, the A-8 require that the AC divide the research work between various *working groups*. Each group has a chairperson from each of the permanent member states and is comprised of representatives of government agencies in each A-8 country. The following groups currently exist: ACAP, engaged in contaminant prevention activities; AMAP, for monitoring and assessment of the state of the environment in the Arctic; CAFF, devoted to the conservation of Arctic flora and fauna; EPPR, group specialised in the management of environmental emergencies and crises; PAME, responsible for recommending public policy for the protection of the Arctic marine environment and, finally, SDWG, which focuses on projects to advance sustainable development in the region⁶⁹.

With regards to the *funding* of the AC, Koivurova has pointed out that this is an ad hoc matter, given that there is no rule laying down the obligation for A-8 countries to provide funding⁷⁰. Indeed, the Council itself recognises that it does not have a set funding programme and that funds are contributed through the sponsorship of specific projects by one or more members.⁷¹ On the other hand, following the changes introduced at the Ministerial Meeting in Nuuk in 2011 it was decided that the Observers should make monetary contributions to guarantee the work of the AC and, to ensure that no Observer had the power to influence the work of the Council, their contribution cannot exceed that of the A-8.⁷² It therefore acts as a disincentive by ensuring that the Observers, “[b]efore investing a large amount of money and time... will think about what they are going to achieve in return for this considerable sacrifice.”⁷³ And this is how the A-8 deter other international actors from trying to influence or control their mechanism for the production of public goods.

The meeting house

We should mention one of the more recent roles assumed by the AC: to be a place where cooperation in research leads to the creation of binding treaties. By this, we do not mean that the AC has the power to make binding decisions, but that the activities and dialogue that take place within the Council have made it a “meeting place” for

68 *The Seventh Ministerial Meeting of the Arctic Council*. May 12, 2011. Nuuk, Greenland.

69 HAFTENDORN, *op. cit.*, p.p. 20-22.

70 KOIVUROVA, Timo, “Limits and possibilities of the Arctic Council in Arctic governance”, p.3

71 ARCTIC COUNCIL, “About us” Available at: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us> (Accessed on 18-12-2015).

72 HAFTENDORN, *op. cit.*, p.17.

73 OLSON, 1985, p.42.

the discussion and creation of multilateral treaties between the A-8. In particular, we are referring to the Search and Rescue Agreement⁷⁴ (hereinafter the S&R Agreement⁷⁵) and the Oil Spill Preparedness Agreement⁷⁶ (hereinafter the OSP Agreement⁷⁷). Both agreements stem from proposals made by working groups of the AC:

- The *S&R Agreement* stemmed from a proposal put forward in the AMSA report⁷⁸ by the PAME working group.⁷⁹ It was signed at the Ministerial Meeting in Nuuk in May 2011 and was the first legally binding agreement created under the auspices of the AC and the first to be signed by all of the A-8.⁸⁰ Despite being signed at a ministerial meeting of the AC, the latter is not mentioned in any part of the agreement. The accord constitutes a major step forward in crisis management and ensures that the relative gains of the States are equal. It defines areas of the Arctic where each A-8 member is responsible for organising a search and rescue response. It also obliges the parties to provide appropriate assistance in the event of an accident and to take the steps required to complete the rescue mission. Therefore, we can conclude that the goal is to guarantee the obtainment of a public good while ensuring that the gains of one Arctic State do not exceed those of the others or give rise to conflicts over maritime sovereignty⁸¹.
- The *OSP Agreement* was based on the work carried out by the EPPR⁸² working group. Like the *S&R Agreement*, this is also an intergovernmental treaty (in the sense that it was not created or promoted by the AC but multilaterally by the A-8 based on the results of the research carried out by the AC working groups) and provides that the parties may consult with relevant institutions, “[i]ncluding but not limited to the Arctic Council”⁸³, when making decisions.

Both agreements focus on maritime security issues, “[w]hose implementation will involve, in particular, the military and police forces.”⁸⁴ Thus, we can see that, to a certain extent, the AC is broadening its horizons on certain matters relating to security.

74 ARCTIC COUNCIL, *Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue*, May 2011.

75 Search & Rescue Agreement.

76 ARCTIC COUNCIL, *Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution, Preparedness and Response in the Arctic*. May 2013.

77 OSP Agreement or Oil Spill Preparedness Agreement.

78 Arctic Maritime Shipping Assessment Report.

79 Protection of the Arctic Marine Environment.

80 BERKMAN, *op. cit.*, p.129.

81 HAFTENDORN, *op. cit.*, p.23.

82 Emergency Prevention Preparedness and Response.

83 Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution, Preparedness and Response in the Arctic.

84 LÓPEZ-IBOR, *op. cit.*, pp.121-122.

Arctic Search and Rescue Agreement, Areas of Application.

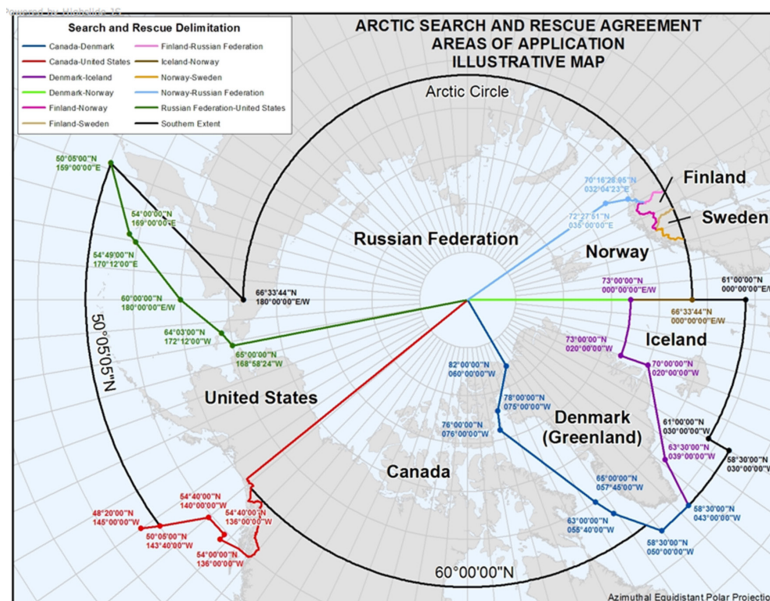


Figure 4. Source: Captain J. Ashley ROACH, "The Arctic and International Law", September 2015, <http://cil.nus.edu.sg/wp/wp-content/uploads/2015/09/Ashley-Roach-Arctic-Deeply-roundable-Asia-and-the-Arctic-09162015.pdf> (Accessed on 28-12-2015).

The fact that the two agreements were created on the basis of the work carried out by the AC and signed at AC meetings, but that the A-8 are the sole parties responsible for implementing them, suggests that the AC is "[a] halfway house, occupying a space between an intergovernmental forum and a regional organization"⁸⁵.

The future of the Arctic Council

Before moving on to look at sovereignty claims, we would like to conclude this section with a brief summary of why the AC is not going to develop into an international body.

The main reason why the AC is likely to maintain its current composition and competencies was revealed on 28 May 2008 at the A-5 meeting at which the Ilulissat Declaration was announced. The Declaration was a reaction to the different voices that advocated an Arctic Treaty or greater strengthening of the AC and its conversion into an international body with legal powers. The Declaration pointed out that:

"[b]y virtue of their sovereignty, sovereign rights and jurisdiction in large areas of the Arctic Ocean *the five coastal States are in a unique position to address these possibilities and challenges*.* In this regard, we recall that an extensive international legal framework applies to the Arctic Ocean (UNCLOS)"⁸⁶.

85 INGIMUNDARSON, *op. cit.*, p.187.

(*) The italics are the authors.

86 *Ilulissat Declaration*. Arctic Ocean Conference. Ilulissat, Greenland, 27-29 May 2008.

While the A-5 underscored the importance of the AC in facilitating cooperation and the creation of public goods, the Declaration settled the issue; from this point forth, the voices that called for an Arctic governance regime were silenced somewhat. Scrivener's view on the AC is enlightening:

"[a] thing of the early 1990s': an immediate post-Cold War initiative that failed to spark sustainable high-level political interest. The Arctic Council remained a forum for coordinating Arctic environmental monitoring and science"⁸⁷.

The Ilulissat Declaration sparked tensions and a heated debate within the AC as to how to react to the declaration of five of the Council's eight members. Iceland was the Arctic State that showed the most concern at not being invited to the meeting in Ilulissat and at the fact that three of the A-8 States had been isolated.⁸⁸ Finally, it was through the *Nuuk Declaration* that the A-8 accepted that the role of the AC would not be that of an international body to address maritime governance issues and where all A-8 countries accepted the different issues⁸⁹ we mentioned in the operationalisation section. To quote Professor Koivurova:

"[t]he Ilulissat declaration seems to outline an agenda for cooperation between the littoral states of the Arctic Ocean over high level ocean policy issues, potentially challenging the Arctic Council, with its eight members, broad focus and soft work on environmental protection and sustainable development"⁹⁰.

While the AC has been indispensable in combating climate change⁹¹ and creating certain public goods, there is nothing to suggest that it will become an international body with a legal mandate and powers in the area of *security* as long as it continues to focus on *safety*, as pointed out by the Deputy Director of the Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), Ignacio J. García.⁹² This difference and the 'glass ceiling' to the Council's further development has raised numerous issues in relation to the future role of the Observers within the AC. We consulted Professor Koivurova on the matter and he had this to say:

"[I] think that's one of the future challenges of the Arctic Council. The pressures are growing. The observers cannot say anything during a meeting. They can only deposit written statements. Of course, this weakens the AC. So I think there will be a big controversy, waiting to be solved. But at the moment, it's a very strong position of

87 SCRIVENER, David, "Arctic Cooperation in Transition", *Polar Record*, 35:51-8, (1999).

88 KOIVUROVA, 2008, p.6.

89 INGIMUNDARSON, *op. cit.*, p.189-192.

90 KOIVUROVA, 2008, p.6.

91 STOKKE, "Environmental security", p. 844.

92 Extract from the interview with Navy Captain Ignacio J. Garcia and Deputy Director of the Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE) attached to the Spanish Ministry of Defence on 4-12-2015 at the Higher Centre for National Defence Studies.

postponement. They made an interim solution but they have to find a proper solution in the future about the status of the Observer States”⁹³.

Although authors such as Stenlund believe that an AC with more members and more power for the Observers would be beneficial⁹⁴, if the A-8 continue to adhere to the collective action dilemma, everything seems to indicate that they will not allow the developments to diminish their power, given that “[l]arge groups are less able to act in the common interest than small ones”⁹⁵.

In conclusion, the AC has enabled the creation of knowledge and consensus for the implementation of cooperation agreements, but it has not allowed itself to adapt in a way that would make its agreements binding⁹⁶. The development of a “security community”⁹⁷ is highly unlikely as long as the A-8 continue to stick to the collective action approach and the A-5 keep the issues set out in the Ilulissat Declaration separate. In other words, this will not occur as long as there are no “[s]hared political security identities and values”⁹⁸.

The fact that it is a *soft law institution* should not be seen as a limitation, however, because it has been capable of making considerable contributions to the creation of public goods and sustainable development in the region⁹⁹ as well as laying the foundation for cooperation that has lasted more than 20 years. We will conclude with the desire for cooperation expressed at the ministerial meeting in Iqaluit in 2015, where the United States, on taking over the chairmanship of the Council, stated that the goals for the next four years would be: identifying shared opportunities, challenges and responsibilities to create a region highlighted by exceptional international cooperation¹⁰⁰.

SOVEREIGNTY CLAIMS

Finally, we are going to carry out a legal analysis to assess the tensions surrounding sovereignty claims to the extended continental shelf in the Arctic. Firstly, however,

93 Extract from the interview with Professor Timo Koivurova, *op cit.*

94 STENLUND, Peter, “Lessons in regional cooperation from the Arctic”, *Ocean and Coastal Management* 45, 2002, p.837.

95 OLSON, 1985, p.45.

96 STOKKE, Regimen interplay in the Arctic, 68-70.

97 INGIMUNDARSON, *op. cit.*, p.188.

98 EILSTRUP-SANGIOVANNI, Mette, “Uneven Power and the Pursuit of Peace: How Regional Power Transitions Motive Integration”, p. 102.

99 STENLUND. *op. cit.*, p.839.

100 PAPP, Robert J, Jr., Admiral, *US Arctic Council Chairmanship: Outlining Goals and Priorities*,

we will assess the theories and legal instruments used for sovereignty claims, focusing on the UNCLOS in particular. After providing a brief description of the procedure for the submission of claims and the work of the Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS), we will assess the claims filed by the A-5.

Finally, we will study overlapping claims and look at the different solutions for the settlement of disputes.

Sovereignty claims to the Arctic - theories and legal instruments

Disputes over sovereignty in the Arctic have, according to Conde, always been “a source of controversy”¹⁰¹ for the A-5. In the past, States have put forward a number of different arguments to support their territorial claims to the Arctic, but none in particular has clearly prevailed over the others. There are three means of acquiring new territory: the “continuity” theory (adjacency of sectors); the “contiguity” theory (for example, a set of overseas territories), and the “sectors” theory (segmentation into specific areas)¹⁰².

In addition, it should be pointed out that for a State to demonstrate effective occupation of *terra nullius* (nobody’s land), the territory in question must be uninhabited (i), not under the sovereignty of another State (ii), there must be no other claims to it (iii) and, finally, the requesting State must have given peaceful signs of exercising sovereignty over that territory. This may call to mind the Russian expedition where a mini-submarine was sent to the Lomonosov Ridge to plant a Russian flag in the seabed to stake its claim to the territory. However, before allowing our imaginations to wander back to the 19th-century image of the Arctic States’ race to conquer the North Pole by planting their country’s flag in the ice, let us not forget that, nowadays, claims are filed in an orderly manner, backed up with scientific arguments, with respect for international law and under the close supervision of international commissions.

The UNCLOS, signed in Montego Bay in 1982, recognises that every State has the right to establish the breadth of its territorial sea up to a limit not exceeding 12 nautical miles and that the exclusive economic zone (EEZ) shall not extend beyond 200 nautical miles of their coastlines.¹⁰³ Within an EEZ, the coastal State has sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting the natural resources provided for

101 Extract from the interview with Professor Elena Conde, *op. cit.*

102 MANERO, *op. cit.*, p.31-54.

103 Article 57, UNCLOS.

in Article 56.¹⁰⁴ Other States have the right to freedom of navigation and the laying of submarine cables and energy infrastructure¹⁰⁵ (such as oil and gas pipelines)¹⁰⁶.

All of the A-5 have an EEZ in the Arctic Ocean, pursuant to which, in addition to Article 76, they have filed sovereignty claims over the extended continental shelf. The above article sets out that:

“[t]he continental shelf of a coastal State comprises the seabed and subsoil of the submarine areas that extend beyond its territorial sea throughout the natural prolongation of its land territory to the outer edge of the continental margin, or to a distance of 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured where the outer edge of the continental margin does not extend up to that distance”¹⁰⁷.

This does not mean that the A-5 can make an indefinite claim, but that they must meet two criteria to demonstrate that their continental shelf is within these limits, both of which are set out in paragraphs 4¹⁰⁸ and 6 of Article 76, which, moreover, provides that the extension shall not exceed 350 nautical miles “from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured.”¹⁰⁹

Definition of marine areas based on the UNCLOS.

All claims in relation to the limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles shall be submitted to the CLCS¹¹⁰ set up under Annex II of the Convention of 1982.

104 Article 56, UNCLOS.

105 Article 58, UNCLOS.

106 LÓPEZ-IBOR, *op. cit.*, p.120.

107 Article 76, UNCLOS.

108 Article 76.4 of the UNCLOS states that:

(a) For the purposes of this Convention, the coastal State shall establish the outer edge of the continental margin wherever the margin extends beyond 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured, by either:

(i) a line delineated in accordance with paragraph 7 by reference to the outermost fixed points at each of which the thickness of sedimentary rocks is at least 1 per cent of the shortest distance from such point to the foot of the continental slope; or

(ii) a line delineated in accordance with paragraph 7 by reference to fixed points not more than 60 nautical miles from the foot of the continental slope.

(b) In the absence of evidence to the contrary, the foot of the continental slope shall be determined as the point of maximum change in the gradient at its base.

109 Article 76.6 UNCLOS.

110 The Commission on the Limits of the Continental Shelf.

Definition of marine areas based on the UNCLOS.

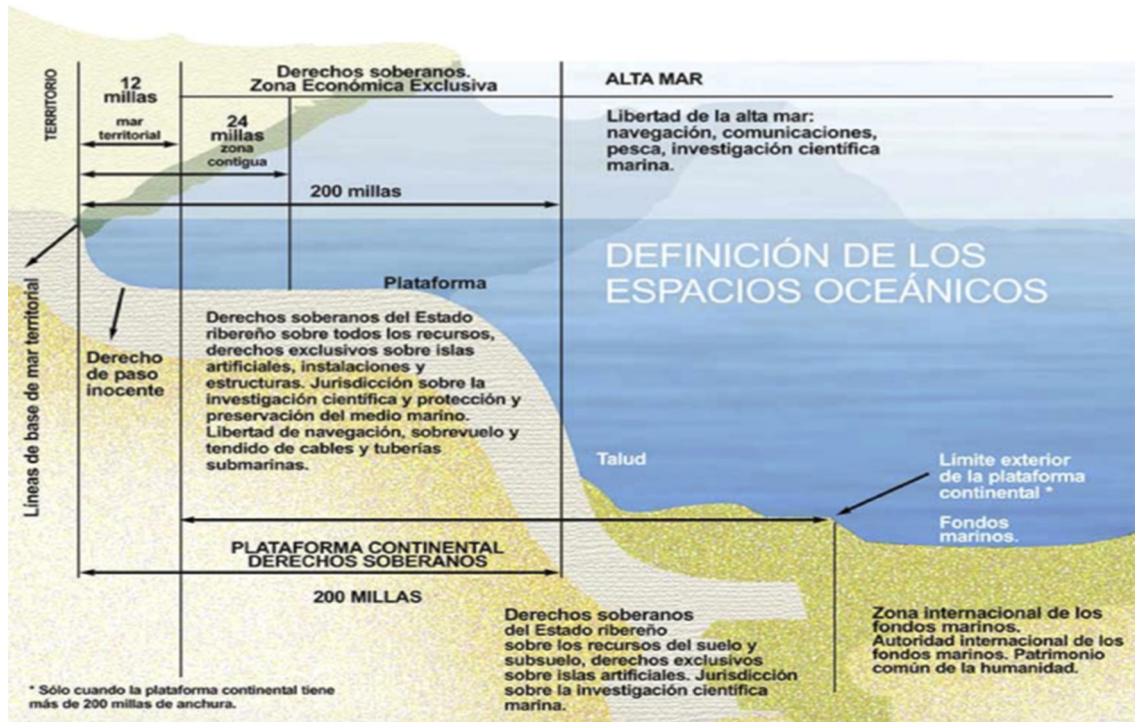


Figure 5. Source: CONDE, Elena, "El Derecho Internacional ante un proceso de cambio climático en el Ártico. Especial referencia al Derecho del Mar", Documentos de Seguridad y Defensa 58, Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Ministerio de Defensa, p.182.

In conclusion, the UNCLOS is the main reference¹¹¹ for the Arctic States because it ensures that the A-5 can make territorial claims and settle disputes peacefully. The Convention sets out the conduct, rights and duties of all States, thus creating a stable framework for balancing the national interests of the A-5 and common interests in the Arctic Ocean¹¹².

Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS)

We will take a very brief look at how the CLCS works in order to understand the rationale behind the Tragedy of the Commons theory that the A-5 are pursuing.

The CLCS consists of 21 members who are experts in the field of geophysics and oceanography and are elected for a term of five years from among candidates that cannot be from a landlocked country.¹¹³ They meet twice a year in New York for working sessions that last between five and six weeks. All UNCLOS member states are obliged to contribute funding to the Commission. Claims submitted by States must meet the

¹¹¹ HAFTENDORN, *op. cit.* p.14.

¹¹² BERKMAN, *op. cit.* p.128.

¹¹³ RIDDELL-DIXON, Elisabeth, "Canada and Arctic Politics: The Continental Shelf Extension", *Ocean Development & International Law*, 39:343-359, 2008, p.346.

scientific and technical requirements set out in the Commission's regulation before they will be considered. The formulas used for these calculations are the *Gardiner*¹¹⁴ and *Hedberg*¹¹⁵ formulas, at the discretion of the requesting State. Only two limits have been set by the UNCLOS: a State cannot claim rights to the seabed and sub-seabed beyond 150 nautical miles of its EEZ (350 nautical miles in total including the EEZ) or beyond a depth of 2,500 metres¹¹⁶. It is estimated that the research each State has to undertake to compile scientific data to demonstrate the extension of their continental shelves costs between five and fifty million dollars for data collection alone¹¹⁷.

After studying the claim, the CLCS makes a series of recommendations, either admitting the claim, requesting that further research be carried out or dismissing part or all of the claim. These recommendations are very important because if the claim is admitted, the State can set the limits of the extension on the basis of the recommendation in a final and binding manner.

The obligatory and costly work of compiling data has led many of the A-5 to set up joint projects for data collection, even when it relates to the division of territory.¹¹⁸

Sovereignty claims

We will now examine each sovereignty claim from the perspective of Garrett Hardin's *Tragedy of the Commons* theory. This theory holds that because all actors, being rational beings, wish to optimise the acquisition of resources, there is a risk that the resources will be depleted because we live in a finite world. Hardin used the example of grazing cattle on common land or commons to demonstrate how individual cattle herders could eventually deplete the land, given that if a herder made the rational economic decision to put more than his allotted number of cattle on the common, overgrazing could result.¹¹⁹ The solution that Hardin proposed was to privatise the commons on the grounds that each rational actor would be better able to manage the land without over-exploiting it. The theory, however, does not stem from a pessimistic view of human behaviour, "[T]he essence of dramatic tragedy is not unhappiness. It resides in the solemnity of the remorseless working of things"¹²⁰. Hardin expressly mentions the world's oceans, pointing out that:

114 Based on the depth and thickness of the sedimentary rock covering the continental shelf.

115 A distance formula where calculation begins from the foot of the continental slope.

116 DODDS, Klaus, "Flag planting and finger pointing: The Law of the Sea, the Arctic and the political geographies of the outer continental shelf.", *Political Geography* 29, 2010, p.68.

117 Ibid, p.67.

118 DODDS, *op. cit.*, p.68.

119 HARDIN, Garrett, "The Tragedy of the Commons", *Science* Vol.162, 1968, p.1244.

120 WHITEHEAD, A. N., *Science and the Modern World*, Mentor, New York, 1948, p.17.

“[T]he oceans of the world continue to suffer from the survival of the philosophy of the commons. Maritime nations still respond automatically to the shibboleth of the ‘freedom of the seas.’ Professing to believe in the ‘inexhaustible resources of the oceans’, they bring species after species of fish and whales closer to extinction”¹²¹.

This is something that appears to have been understood when drafting the UNCLOS and the reason why it is permitted to extend the continental shelf. In any event, it was clearly understood by the A-5: when cooperation is impossible and over-exploitation is a real threat, all States have something to gain from a special type of cooperation: the creation of a boundary that delimits territories and ensures access to resources. And, as we shall see, this does not mean that disputes will lead to conflict and that there are precedents for peaceful dispute settlement in the Arctic region.

Let us begin with a success story. Although Russia was the first country to submit a claim to the CLCS in 2001, Norway was the first to obtain a positive response. Norway submitted its claim in 2006 and its right to an area comprising 235,000 square kilometres was recognised in a favourable report.¹²² According to Norway’s Minister of Foreign Affairs, the recommendation sets a precedent, because it establishes “[A] precondition for future resource management, creates a firmer basis for investments and is an effective implementation in the High North of the legal order for the oceans set out in the law of the Sea Convention”¹²³.

The case of the *United States* is perhaps the most peculiar of all the A-5. It is the only country in the A-5 that has not signed the UNCLOS and is therefore not able to submit claims to the CLCS. However, it is working closely with Canada to compile scientific data, given that “[I]t’s in the U.S. national interest to collect accurate and precise data on the outer limits of its continental shelf in preparation for an eventual submission to the Commission.”¹²⁴ In the meantime, it bases its sovereignty claims to the Arctic on custom maritime law. The logical question, therefore, is to what extent the U.S. can continue to submit claims before it eventually signs the UNCLOS. In this regard, Conde believes that:

“[t]he UNCLOS raises so many uncertainties that it is not known whether the Extended Continental Shelf comes under the purview of maritime law. What is true is that maritime law provides that States have a right to a Continental Shelf of 200 nautical miles and that they have exclusive sovereign rights over this shelf. However,

¹²¹ HARDIN, *op. cit.*, p.4.

¹²² DODDS, *op. cit.*, p.67.

¹²³ NORWEGIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, *Extent of Norway’s continental shelf in the High North clarified*, 2009, Available at: https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/shelf_clarified/id554718/ (Accessed on 13-01-2016).

¹²⁴ HOLE, Woods “Law of the sea – Outer Limits of the US Continental Margins”, United States, *Geological Survey*, 2008, p.1.

the Continental Shelf extends beyond those 200 nautical miles. Therefore, sovereignty may be exercised beyond 200 nautical miles”¹²⁵.

Sovereignty claims



Figure 6. Source: IBRU Revised Arctic Map (Polar Projection) August 2015, <https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/resources/Arcticmap04-08-15.pdf> (Accessed on 12-01-2016).

With regard to *Denmark*, the doubts surrounding its claim do not relate to the claim per se, which was filed in December 2014¹²⁶, but to its relationship with Greenland in view of the latter's possible independence from Denmark. In 2009 Greenland's citizens approved the Greenlandic self-government referendum with a 75% vote in favour of independence. Currently there is tension between the Greenlandic and Danish governments because the former does not accept Denmark's claims to the North Pole, stating that “the North Pole belongs to nobody”¹²⁷.

Canada's position with regard to claims to the Arctic is an interesting one. As mentioned previously, *Canada* is very eager to secure its sovereignty in the Arctic. The country recently withdrew its claim to the CLCS to make a number of changes in light of new data that has been collected, and it is conducting various projects for the compilation of scientific data in conjunction with Russia and Denmark¹²⁸.

125 Extract from the interview with Professor Elena Conde, *op. cit.*

126 More details on Denmark's claim can be found on the CLCS web page: http://www.un.org/Depts/los/CLPC_new/submissions_files/submission_dnk_76_2014.htm.

127 OSTERUD, Oyvind, HONNELAND, Geir, *op. cit.*, p.164.

128 RIDDELL-DIXON, *op. cit.*, p.346.

Finally, the *Russian Federation* is one of the countries most interested in obtaining a positive recommendation from the CLCS¹²⁹. It was the first country to submit a claim in 2001, in response to which the CLCS recommended a review of the ocean basin¹³⁰, which Russia submitted in August 2015¹³¹.

You may be thinking that the sharing of this lucrative pie between the superpowers is an injustice, instead of going with the idea expressed by the Maltese Ambassador Arvid Pardo in 1967, who regarded the seabed as a “[c]ommon heritage of humankind and governed by an international mechanism that would share the economic benefits equitably between developing and developed states”.¹³² While this might well be true, HARDIN reminds us that “[t]he alternative of the commons is too horrifying to contemplate. Injustice is preferable to total ruin.”¹³³

Analysis of overlapping claim disputes and possible solutions

To conclude section four, we would like to provide a brief overview of the disputes that have arisen over the delimitation of borders and maritime spaces as a result of claims submitted, and describe the means through which the A-5 will reach consensus. This conclusion is very important given that the solution proposed by Hardin (privatisation of the commons to avoid a tragedy of the commons) does not mean that a conflict can be avoided. However, as mentioned previously, the existence of a favourable legal framework will facilitate the peaceful resolution of disputes.

When *Hardin's Tragedy of the Commons is applied to the Arctic*, we can see that there are overlapping claims between:

- The United States and Russia in the Bering Sea.
- The United States and Canada in the Beaufort Sea.
- Russia and Norway in the Barents Sea.
- Denmark, Canada and Russia for sovereignty of the Lomonosov Ridge.

In the case of the Bering Sea, a treaty was signed between the United States and the Soviet Union in June 1990 and it could be used in overlapping claims. Although the

129 SERGUNIN, Alexander, KONYSHE, Valery, “Russia in search of its Arctic strategy: between hard and soft power?”, *The Polar Journal*, 4:1, 2014.

130 In paragraph 41, Summary of the Recommendations, 2002.

131 More details on Russia's claim can be found on the CLCS web page: http://www.un.org/Depts/los/CLPC_new/submissions_files/submission_rus_rev1.htm.

132 KOIVUROVA, 2015, p.4.

133 HARDIN, *op. cit*, p. 6.

Russian Duma has not yet ratified the treaty, experts are of the opinion that this would not pose a problem¹³⁴.

However, the biggest problem for the settlement of disputes with the U.S. is that it is not a party to the UNCLOS. Despite this, when questioned about the issue, Professor Conde believes that:

“[t]he only obstacle that the U.S. might encounter is that it would not be able to submit its delimitation to the CLCS. However, given that Article 76 of the UNCLOS is particularly confusing and complex, there is nothing preventing it from reaching agreements with neighbouring States for the resolution of overlaps in continental shelves”¹³⁵.

In relation to the dispute in the Barents Sea, in 2010, shortly after the CLCS recognised Norway’s sovereignty claim, Russia and Norway signed a bilateral agreement. The agreement defined the countries’ boundaries and it was agreed that the disputed area would be managed by an authority appointed by the two parties. Furthermore, it was agreed that any resources extracted in the future would be shared in equal parts between the parties¹³⁶ (as can be seen from the map in figure 7. Delimitation of the disputed area in the Barents Sea). Therefore, this demonstrates that the A-5 are committed to settling disputes in a peaceful manner in order to ensure peace and security in the region.

Delimitation of the disputed area in the Barents Sea.

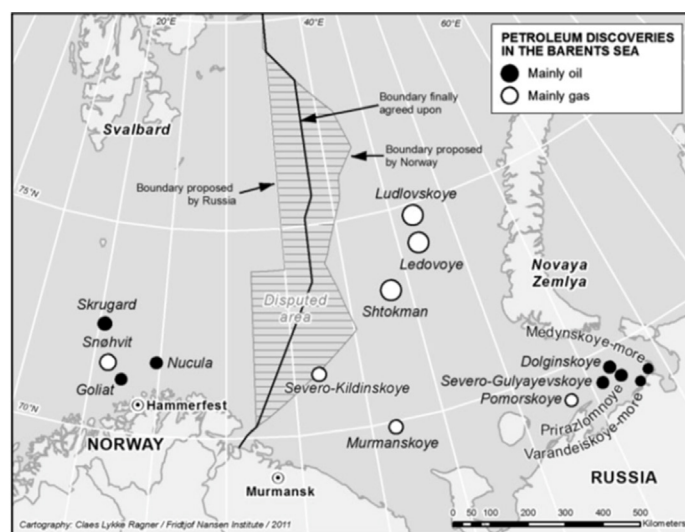


Figure 7. Source: MOE, Arild, et al., “Space and Timing: Why was the Barents Sea Delimitation Dispute Resolved in 2010?” *Polar Geography*, Vol. 34, No. 3, 2011.

¹³⁴ Extract from the interview with Professor Timo Koivurova, *op cit*.

¹³⁵ Extract from the interview with Professor Elena Conde, *op. cit*.

¹³⁶ MOE, Arild, et al., “Space and Timing: Why was the Barents Sea Delimitation Dispute Resolved in 2010?” *Polar Geography*, Vol.34, No.3, 2011.

The most heated issue in dispute is perhaps the Lomonosov Ridge. However, while Koivurova and Conde believe that an agreement like the Barents Sea treaty is unlikely, they do believe that the dispute will be settled peacefully. The solutions most likely to put an end to the dispute involve the CLCS:

“[e]ither a joint proposal will be submitted, they will negotiate their respective delimitation lines or the proposal they submit to the CLCS will not address the sections that overlap so that these can be negotiated at the last minute. There is even the possibility that the issue will not be resolved and will remain open”¹³⁷.

The question now is what will happen to the territories not recognised as being under the sovereignty of any State. The answer to this question again lies with the UNCLOS, which has spoken of the creation of the ISBA¹³⁸ to manage those parts of the ocean known as the “common heritage of mankind”¹³⁹ in allusion to the Maltese Ambassador Arvid Pardo’s 1967 proposal to create an international organisation to oversee the management of the world’s seabeds¹⁴⁰.

Finally, we should mention the settlement of disputes by the International Court of Justice (ICJ). In 2009, in the case concerning *maritime delimitation in the Black Sea (Romania v Ukraine)*, the ICJ based its ruling on the equidistance principle¹⁴¹ (the same one used in the Barents Sea treaty). Hence, we can expect to see peaceful settlement of disputes based on the equidistance principle and delimitations similar to the ones provided for in the agreement between Norway and Russia.

CONCLUSIONS

For centuries, the most powerful nations dreamt of discovering and conquering the North Pole. Hundreds of brave explorers risked and lost their lives in a bid to reach the last unexplored territory on our planet or, to use the words of the Duke of the Abruzzi, “[a] bluish wall, which from afar appeared insurmountable. It was for us Terra Ultima Thule,” literally, “the last place on Earth”¹⁴².

¹³⁷ Extract from the interview with Professor Elena Conde, *op. cit.*

¹³⁸ Section 4 UNCLOS.

¹³⁹ KOIVUROVA, 2008, p. 6.

¹⁴⁰ KOIVUROVA, 2015, p. 6.

¹⁴¹ *Maritime Delimitation in the Black sea (Romania v. Ukraine)*, Judgment, I.C.J. Reports 2009, p.61.

¹⁴² DI SAVOIA-AOSTA, Luigi Amedeo, *Farther North than Nansen*, Howard Wilford Bell, London, 1901, p.60.

The question facing us in the 21st century is: after its mysteries have been revealed, who does it belong to? And, even more importantly, if it belongs to several States, how can we guarantee peace, security and stability in the region?

In this article we have tried to explain why the rules of the game are a sort of institutional balance that is conducive to cooperation. Why do States cooperate in the Arctic when they have tense relations in other regions of the world?

We answered this question by carrying out a detailed analysis of the interests at stake and assessing two dimensions of cooperation in the Arctic.

Despite the Arctic melt, the region remains a hostile place where any efforts to cooperate are nothing more than “a spectacle and a work for the cursed, which Dante might have held up to the coryphees of his infernal regions”¹⁴³. Others have seen the Arctic Ocean as an anarchical zone where any attempt at cooperation by States “emerges as a latter day Sisyphean challenge.”¹⁴⁴ However, we have demonstrated that the voices that foretell conflict and hear the beating of the war drums are wrong. After assessing the context, variables and balances brought about by the rules of the game, we can confirm our original theory:

Cooperation in the Arctic is driven by a combination of:

- (v) Interests shared by all of the Arctic States.
- (vi) The need to resolve scientific uncertainty and create public goods.
- (vii) A flexible institutional body that is capable of adapting itself to the needs of the stakeholders.
- (viii) And, finally, a favourable international legal framework for all States which guarantees the peaceful resolution of any disputes that arise.

A study as to why States cooperate in the Arctic is necessary in a world where global challenges cannot be met without cooperation between States. Still today, the challenges of cooperation remain a *latter day Sisyphean challenge*. Sisyphus was punished by the gods by being forced to roll an immense boulder up a hill, only to watch it come back to hit him. This punishment could be compared with the inevitability of conflict between States. However, we would like to conclude our article with Albert Camus' interpretation of the Myth of Sisyphus, where the latter embraces the boulder, accepts his fate and emerges victorious over the gods that condemned him. Similarly, in this universe without a master, where States are condemned to conflict and distrust, cooperation is neither sterile nor futile, but is a world unto itself. Camus concludes his essay as follows:

¹⁴³ KOLDEWEY, K., *The German Arctic Expedition of 1869-1870*, Sampson, Low, Marston, Low & Searle, London, 1874.

¹⁴⁴ DODDS, *op. cit.*, p.1.

“I leave Sisyphus at the foot of the mountain. One always finds one’s burden again. But Sisyphus teaches the higher fidelity that negates the gods and raises rocks (...) One must imagine Sisyphus happy”¹⁴⁵.

Let us conclude by also imagining Sisyphus happy. By demonstrating that no attempt at cooperation is doomed to failure, no matter how adverse the conditions. And, in particular, we conclude with the certainty that no matter how heavy the burden, international peace and security can be guaranteed even in regions where ice battles ice for survival.

BIBLIOGRAPHY

- ACIA, *Impacts of a Warming Arctic: Highlights*, Arctic Climate Impact Assessment, Canada, Cambridge University Press, 2004. Available at: <http://www.amap.no/documents/doc/impacts-of-a-warming-arctic-highlights/792> (Accessed on 12-11-2015).
- ARCTIC COUNCIL, “About us”. Available at: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us> (Accessed on 18-12-2015).
- ARCTIC COUNCIL, *Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue*, May 2011.
- ARCTIC COUNCIL, *Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution, Preparedness and Response in the Arctic*. May 2013.
- UN GENERAL ASSEMBLY, *United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay*, 10 December 1982.
- BERKMAN, Paul Arthur, “Our Common Future in the Arctic Ocean”, *The Round Table*, 101:2, 2012.
- BESNAULT, Amiral, *Geostrategie de l’Arctique*, Paris, Economica, 1992; in Øyvind Østerud and Geir Hønneland, *Geopolitics and International Governance in the Arctic*.
- BORGERSON, Scott S. “Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming”. *Foreign Affairs*, 87:63-77, 2008.
- BUIXADÉ FARRÉ, A. *et al.*, *Commercial Arctic shipping through the Northeast Passage: Routes, resources, governance, technology, and infrastructure*, Polar Geography, Taylor & Francis, 2014.
- CAMUS, Albert, *El Mito de Sísifo*, Alianza Editorial, Barcelona, 2004.

145 CAMUS, Albert, *El Mito de Sísifo*, Alianza Editorial, Barcelona, 2004, p.183.

- CONDE, Elena, “Algunas cuestiones jurídico políticas derivadas del proceso del calentamiento global en el Ártico”, *La Gobernanza de los Mares y Océanos. Nuevas Realidades, Nuevos Desafíos*, Andavira Editora, Scientia Jurídica, Santiago de Compostela, 2012.
- Declaration on the Establishment of the Arctic Council, and Joint Communiqué of the governments of the Arctic Countries on the Establishment of the Arctic Council*, 19 September 1996, Ottawa, Canada, Available at: https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/85/00_ottawa_decl_1996_signed%20%284%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Accessed on 31-12-2015).
- DI SAVOIA-AOSTA, Luigi Amedeo, *Farther North than Nansen*, Howard Wilford Bell, London, 1901.
- DIEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 18 ed., 2013.
- DODDS, Klaus, “Flag planting and finger pointing: The Law of the Sea, the Arctic and the political geographies of the outer continental shelf.”, *Political Geography* 29, 2010.
- EBINGER, Charles K., ZAMBETAKIS, Evie, “The Geopolitics of Arctic Melt”, *International Affairs*, 85:1215-32, 2009.
- EILSTRUP-SANGIOVANNI, Mette “Uneven Power and the Pursuit of Peace: How Regional Power Transitions Motive Integration”, *Center for European Studies Working Paper Series* 150, 2007.
- EL MUNDO, “El despliegue militar ruso en Siria alerta al Gobierno de Obama”, Published 7-09-2015. Available at: <http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/07/55ec9427e2704e7b458b4589.html> (Accessed on 18-10-2015).
- EL PAIS, “La bandera rusa ‘ondea’ bajo el Polo Norte”, Published 03-08-2007. Available at: http://internacional.elpais.com/internacional/2007/08/03/actualidad/1186092004_850215.html (Accessed on 07-12-2015).
- EL PAIS, “Putin firma la anexión de Crimea a Rusia”, Published 18-03-2014. Available at: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/18/actualidad/1395125826_603105.html (Accessed on 18-10-2015).
- FLEMING, Fergus, *La conquista del Polo Norte*, Fábula Tusquets Editores, Barcelona, 2012.
- GORBACHEV, Mikhail: “Mikhail Gorbachev’s speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the Order of Lenin and the Gold Star to the city of Murmansk”. Available at: http://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf (Accessed on 09-12-2015).
- GOVERNMENT OF CANADA, “Canadian sanctions related to Russia”, Available at: <http://www.international.gc.ca/sanctions/countries-pays/Russia-Russie.aspx?lang=eng> (Accessed on 18-10-2015).

- HAFTENDORN, Helga, *The case for Arctic Governance: The Arctic Puzzle*, Institute of International Affairs, The Centre for Arctic Policy Studies, University of Iceland, 2013.
- HARDIN, Garrett, "The Tragedy of the Commons", *Science* Vol.162, 1968
- HOLE, Woods "Law of the sea – Outer Limits of the US Continental Margins", United States, *Geological Survey*, 2008.
- Ilulissat Declaration*. Arctic Ocean Conference. Ilulissat, Greenland, 27-29 May 2008.
- INGIMUNDARSON, Valur, "Managing a contested region: The Arctic Council and the politics of Arctic governance", *The Polar Journal*, 4:1, 2014.
- IPCC, *Summary for Policymakers. In: Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley eds, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2013.
- JERVIS, Robert, "Realism, Neoliberalism, and Cooperation" *International Security*, Vol. 24, No. 1, 1990.
- Kiruna Declaration. The Eighth Ministerial Meeting of the Arctic Council*. May 15, 2013. Kiruna, Sweden.
- KOIVUROVA, Timo, VANDERZWAAG, David L., "The Arctic Council at 10 years: Retrospect and Prospect", *University of British Columbia Law Review*, Vol. 40, No.1, 2007.
- KOIVUROVA, Timo, KÄPYLÄ, Juha, MIKKOLA Harri, "Continental Shelf Claims in the Arctic. Will Legal Procedure Survive The Growing Uncertainty?", *FIIA Briefing Paper 178*, Global Security Research Programme, The Finnish Institute of International Affairs, August 2015.
- KOLDEWEY, K., *The German Arctic Expedition of 1869-1870*, Sampson, Low, Marston, Low & Searle, London, 1874.
- LÓPEZ-IBOR MAYOR, Vicente, MARTÍNEZ MONTES, Luis Francisco, SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio, *Apuntes sobre el Ártico*, opera prima octubre 2014.
- MANERO SALVADOR, Ana, *El deshielo del Ártico: Retos para el Derecho Internacional*, Editorial Aranzadi, Thomson Reuters, 2011.
- Maritime Delimitation in the Black sea (Romania v. Ukraine)*, Judgment, I.C.J. Reports 2009.
- MOE, Arild, *et al.*, "Space and Timing: Why was the Barents Sea Delimitation Dispute Resolved in 2010?" *Polar Geography*, Vol.34, No.3, 2011.

- NAUMOV, Valery, NIKULKINA, Inga, *Osobennosty Razvitiya Rossiyskoi Arktiki*, 2012 in SERGUNIN, Alexander and KONYSHEV, Valery “Russia in search of its Arctic Strategy: between hard and soft power?” *The Polar Journal*, 4:1, 2014.
- NOWLAN, Linda, “Arctic Legal Regime for Environmental Protection”, 2001, as cited in KOIVUROVA, Timo, “Limits and possibilities of the Arctic Council in a rapidly changing scene of Arctic Governance”, *Polar Record*, vol. 46, no. 237, 2001.
- NORWEGIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, *Extent of Norway’s continental shelf in the High North clarified*, 2009, Available at: https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/shelf_clarified/id554718/ (Accessed on 13-01-2016).
- Nuuk Declaration. The Seventh Ministerial Meeting of the Arctic Council*. May 12, 2011. Nuuk, Greenland.
- NSIDC, “Models Underestimate Loss of Sea Ice”, Published 30-4-2007. Available at: http://nsidc.org/news/newsroom/20070430_StroeveGRL.html (Accessed on 09-11-2015).
- OLSON, *Auge y decadencia de las naciones*, Ariel, Barcelona, 1985.
- ØSTERUD, Øyvind and HØNNELAND, Geir, “Geopolitics and International Governance in the Arctic”, *Arctic Review on Law and Politics*, vol.5, 2, 2014.
- ØSTRENG, W. *et al.*, *Shipping in Arctic Waters: A Comparison of the Northeast, Northwest and Trans Polar Passages*, Springer, Berlin, 2013.
- PAPP, Robert J, Jr., Admiral, *US Arctic Council Chairmanship: Outlining Goals and Priorities*, Published 2-07-2015. Available at: <http://www.uarctic.org/news/2015/7/us-arctic-council-chairmanship-outlining-goals-and-priorities/> (Accessed on 20-12-2015).
- REUTERS, “UPDATE 6-Obama warns on Crimea, orders sanctions over Russian moves in Ukraine” Published 7-03-2014. Available at: <http://www.reuters.com/article/2014/03/07/ukraine-crisis-obama-idUSL1NoM3oXQ20140307> (Accessed on 18-10-2015).
- RIDDELL-DIXON, Elisabeth, “Canada and Arctic Politics: The Continental Shelf Extension”, *Ocean Development & International Law*, 39:343-359, 2008.
- SERGUNIN, Alexander, KONYSHEV, Valery, “Russia in search of its Arctic Strategy: between hard and soft power?” *The Polar Journal*, 4:1, 2014.
- SCRIVENER, David, “Arctic Cooperation in Transition”, *Polar Record*, 35:51-8, (1999).
- Simposio Internacional: El Ártico: Oportunidades y riesgos derivados del cambio climático*. Organised by Fundación Ramón Areces and coordinated by Professor Elena Conde Pérez. Madrid, 12 November 2015.

- STENLUND, Peter, "Lessons in regional cooperation from the Arctic", *Ocean and Coastal Management* 45, 2002.
- STOKKE, Olav Schram, HØNNELAND, Geir, *International Cooperation and Arctic Governance. Regime Effectiveness and Northern Region Building*, Routledge, 2007.
- STOKKE, Olav Schram, "Environmental Security in the Arctic. The Case for Multilevel Governance", *International Journal*, Autumn 2011.
- STROEVE, Julianne, "Sea Ice and Climate" talk given at the *Simposio Internacional: El Ártico: Oportunidades y riesgos derivados del cambio climático*. Organised by Fundación Ramón Areces and coordinated by Professor Elena Conde Pérez. Madrid, 12 November 2015.
- THE WALL STREET JOURNAL, "EU imposes sanctions on People, Institutions Involved in Ukraine Conflict", Published 16-02-2015. Available at: <http://www.wsj.com/articles/eu-imposes-sanctions-on-people-institutions-involved-in-ukraine-conflict-1424078782> (Accessed on 18-10-2015).
- TSEBELIS, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Russell Sage Foundation, Princeton, N.J., Oxford: Princeton University Press, 2002.
- UNITED STATES, *Strategic importance of the Arctic in U.S. policy: hearing before a subcommittee of the Committee on Appropriations, United States Senate, One Hundred Eleventh Congress, first session, special hearing, August 20, 2009, Anchorage, AK*. Washington, U.S. G.P.O.
- UNWCED, *Our Common Future: From One Earth to One World*. Report Transmitted to the General Assembly as an Annex to Resolution A/RES/42/187, United Nations, World Commission on Environment and Development, Geneva, 1987.
- WHITEHEAD, A. N., *Science and the Modern World*, Mentor, New York, 1948.
- ZWEIG, Stefan, *Momentos estelares de la humanidad. Catorce miniaturas históricas*, Acantilado, Barcelona, 2002.

Submitted: January 3, 2017.

Accepted: April 18, 2017.

Anass Gouyez Ben Allal

*Doctor of Law and Political Science from the Universidad Autónoma de Madrid
Member of the UNESCO Chair of Culture of Peace and Human Rights of the
Universidad Autónoma de Madrid.*

E-mail: anass_gouyez@hotmail.com

NORTH KOREA'S NUCLEAR PROGRAMME: THE SURVIVAL OF THE REGIME AND THE CHALLENGES OF SECURITY

Abstract

North Korea's nuclear programme poses several challenges to regional and international security. The risk lies not only in the hypothetical physical use of these weapons and the promotion of nuclear proliferation itself as a phenomenon, but this nuclear program aggravates regional rivalries, promoting constant crisis. It also foments the illicit trade of nuclear technology, and other no less important practices.

Keywords

North Korea, Kim regime, nuclear program, international and regional security.

NORTH KOREA'S NUCLEAR PROGRAMME: THE SURVIVAL OF THE REGIME AND THE CHALLENGES OF SECURITY

INTRODUCTION

The area of Northeast Asia is one of the world's major strategic zones. In this context, one of the focal points is the conflict on the Korean Peninsula, with one country, North Korea, anchored in the survival of a hereditary dictatorial regime that bases its stability on its nuclear-capable military power and a dynamic of constant threat and confrontation, especially with its southern neighbour. Pyongyang's nuclear policy has a huge impact not only on the region, but also on the international agenda. The fact that North Korea is the fourth conventional military power in the world, and has developed nuclear weapons, constitutes a serious threat to security in the region.

North Korea claims its sovereign right to become a nuclear state outside the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT). In fact, it has been revealing its plans to experiment with enriched uranium and to improve its plutonium extraction program, as well as talking up the success of its nuclear tests and missile launches, provoking a new crisis with each one of these episodes. Despite sanctions imposed by the international community and the problems the country has suffered as a result, North Korea continues to focus its efforts on improving its nuclear capacity in order to build a strong regime and nation.

For many years the international community has lived with the continuous threat of Pyongyang's nuclear programme. However, there were strong suspicions that it was only blackmail in order to obtain economic, energy and even food benefits. However, with the consolidation of its nuclear programme the scenario has changed radically in recent years and North Korea has come to be regarded as a real threat to regional and international security. Its nuclear and launch vector tests are increasingly better and more sophisticated; the Pyongyang regime shows a remarkable development in its nuclear capacity and, what is worse, this technological progress is accompanied by a heightening of threat levels towards other States, which often exceed the limits and suggest that future crises will become increasingly serious.

THE NORTH KOREA NUCLEAR STRATEGY: A NECESSARY CONDITION FOR THE CONTINUITY OF ITS POLITICAL REGIME

The origins of the North Korean nuclear programme are largely the product of the Cold War scenario. After World War Two, the United States and the Soviet Union carved up the Korean peninsula into two zones of occupation -with its border line in Parallel 38- dividing it into two completely opposite and incompatible regimes, which

led to the establishment of two independent governments in the north and south, both of which routinely claim sovereignty over the whole peninsular territory.

In 1950 the situation worsened with the outbreak of the Korean War (1950-1953)¹, triggered by the military attack of the North in an attempt at reunification as part of the patriotic vision of its supreme leader, Kim Il-Sung (founder of the Kim dynasty)². The disputing parties in that scenario were South Korea and the United States on the one hand, and on the other, North Korea, supported by the two great communist powers of the Cold War period: the Soviet union (USSR) and China.

The regimes of Pyongyang and Seoul opted for different paths in pursuit of their survival and development (the former, communist and state-owned, and the latter capitalist and liberal). While South Korea had the economic and military support of the United States, North Korea survived with aid from the Soviet Union and China, giving priority to the development of its conventional and nuclear military capabilities.

Since the official birth in 1948 of the Democratic People's Republic of Korea (DPRK), its main concern has been to ensure the continuity of the regime. To this end, its founder Kim Il-Sung (the so-called "father of the nation") established a rigid dictatorial system with an ideologically unpublished national identity that described the North Korean state as a vulnerable victim in a hostile world, subject to alleged and relentless aggression by the powers of East and West. This dictatorship survives thanks to the support of an elite working in the shadows, a corrupt and highly privileged group composed of generals, commissioners and policy-makers³.

In addition, the regime is underpinned by a set of primary ideas, developed in the fifties by Kim Il-Sung; this is a policy -known as the Juche ideology- based on self-reliance, with a strong dictatorial, autarkic component and principles of strategic autonomy and popular resistance. This ideology sought to guarantee national sovereignty in all spheres -political, economic and military- maintaining a position independent of the USSR and China. Its stated aim was to solve the problems of the revolution and the construction of socialism independently of third parties, but under the supreme guidance of the leader. Over time, this concept of "Juche" has extended to

1 The war caused about 600,000 South Korean casualties, 50,000 American and about 2 million Chinese and North Korean casualties (in addition, there were countless civilian casualties). The North Korean attack of June 25, 1950 caused the immediate reaction of the United Nations Security Council - Resolutions 82, 83 and 84 - which called for the cessation of hostilities, the return of the aggressor forces to their point of departure, and the creation of a United Nations Force in Korea, composed mainly of United States military units led by US General D. MacArthur.

2 In 1945, with the surrender of Japan at the end of World War II, Kim Il-Sung returned to Korea, having abandoned the country in 1919. The USSR supported him in becoming elected leader of the Provisional People's Committee in the northern zone under Soviet control, and in 1948 he became Prime Minister of the newly created Democratic People's Republic of Korea.

3 SOON, Paik Hak, *"La transition du pouvoir en Corée du Nord et le nouveau leadership de Kim Jong Eun"*, Report of intervention at Paris International Conference, May 25, 2012, pp. 1-2.

all possible areas of North Korean politics, as it moved away from its initial adherence to an ideological context, detaching itself from Soviet and Chinese influences, and later expanded and succeeded in steering its own diplomatic, economic and military policies.

This political line was later modified by his successor Kim Jong-Il, who set out a new Maoist-inspired doctrine -the “Songun” principle- which emerged in the mid-1990s during a very difficult economic period for North Korea. The new ideology consisted in making the armed forces the basis of the socialist “revolution” and the supreme priority in transforming North Korea into a “powerful and prosperous state.” Thus, it was emphasised that any movement of recovery would be achieved through the Army; the “Songun” principle is based on the motto “military comes first”. In this way, its armed forces have become the most important organ of the State, to the point of being considered as a spiritual guide and model of behaviour for the North Korean people⁴.

According to the “securitization” theory developed by the Copenhagen School, these types of States convey the perception of vital threat to the State, regime, ideology or sovereignty, in order to legitimise the imposition of extraordinary emergency measures. In this sense, the sacrifices imposed on the population can keep it at an extreme level of poverty. In fact, North Korea suffered a severe famine during the 1990s, and hundreds of thousands and even millions of people are believed to have died. Meanwhile, the North Korean political regime was already immersed in launching its military nuclear programme⁵.

On the other hand, the continued deployment of US armed forces in neighbouring South Korea since the 1950s has been a determining factor. Since then, North Korean leaders’ strategic calculations can be largely explained by how they perceive the American threat. From this perspective, the “Washington factor” constitutes the main source of danger for the Kim regime, and the key element in North Korea’s strategic thinking⁶.

Furthermore, the foreign policy of Pyongyang can also be understood in terms of its apprehension in the face of a perceived threat from additional actors. On the one hand the Korean people -both from North and South- have often maintained divisive

4 KWON, Souyoung, “State Building in North Korea: From a ‘Self-Reliant’ to a ‘Military-First’ State”, *Asian Affairs*, vol. 34, nº 3, 2003, pp. 286-296; and MINISTRY OF DEFENCE, “*Corea del Norte: entre la autosuficiencia y el poder militar*”, *op.cit.*, p. 44.

5 See “North Korea Persecuting the starving”, Amnesty International News Service document ASA 24/004/2000, December 15, 2000, at <http://web.archive.org/web/20081021151654/http://amnesty.org/es/library/asset/ASA24/004/2000/es/dom-ASA240042000es.pdf>. (Consulted on April 20, 2014).

On the theory of “securitization” BUZAN, Barry, WAEVER, Ole, and DE WILD, Jaap, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, Boulder, 1998.

6 OLSEN, Eduard. A., “U.S.-North Korean Relations: Foreign Policy Dilemmas”, *North Korean Review*, vol. 1, nº 1, 2005, pp. 63-66.

relations with Japan. This relationship of mistrust is due both to numerous attempts by Japan in the past to invade the peninsula, and to the period of effective Japanese colonialism in Korea (from 1910 to 1945)⁷. In this context, Pyongyang constantly denounces the Japanese government, on the grounds that the Japanese defence forces represent a threat to the security of Eastern Asia⁸.

The intimate enemy of the Kim regime is South Korea, and it views the government of Seoul as corrupt and completely subject to the imperialist and hostile will of the US administration. The North Korean press invariably qualifies the South Korean army as a “puppet army”.

In this sense, the military alliance between Seoul and Washington is one of the most disturbing elements in the dialectic of this confrontation. It is the most durable and solid alliance in the region. The constant manoeuvres carried out by the US and South Korean armed forces are intended to discourage any proactive action by the Pyongyang regime. For its part, however, the DPRK perceives them as acts of war, and in the end they have become a permanent source of tension. The end of the Cold War and the subsequent normalisation of diplomatic relations between the USSR and China with South Korea led the North Korean system to make its policy more extreme. Later, the increasingly aggressive statements by the United States on the risk of suffering an attack further reinforced the need for a military force capable of defending the survival of a deprived and isolated state, forced to rely on its own resources to ensure its security in the absence of an ally. Thus, North Korea saw in nuclear weapons the only strategy that could remove the country (and its political system) from the spectre of an invasion from the enemy⁹.

The Pyongyang regime was not able to meet the costs of modernising its old-fashioned conventional armaments, and found in nuclear arsenal the most economical

7 The Japanese occupation of Korea for 35 years (1910-1945) was part of the expansion of the Japanese Empire in Asian territory and lasted until the Japanese surrender in World War Two.

8 “KCNA Blasts Japan's Moves to Become Military Power”, *KCNA*, March 8, 2010, on www.kcna.co.jp/index-e.htm (page consulted on April 1, 2013).

9 In 1959 North Korea celebrated its first scientific cooperation agreement with the USSR, and shortly afterwards it was equipped with a subcritical reactor in the Department of Nuclear Research of Kim Il-Sung University, built an underground laboratory in Pakchon and with Soviet assistance included an R & D unit in the Nuclear Physics Department of the Kim Chaek Industrial Institute. Shortly thereafter, in 1965, the USSR supplied them with a 1 Megawatt research reactor, which was installed in the Yongbyon Nuclear Complex, and later increased its power to 4 Mw. The same reactor figures in the IAEA registers as a 5 Mw Soviet heavy-duty IRT reactor with a plutonium production capacity and is managed by the State Atomic Energy Committee. See SALAZAR SERANTES, Gonzalo de, *El nuevo desafío: la proliferación nuclear en el umbral del siglo XXI*, Documentos CIDOB Seguridad y Defensa, n° 4, 2004, pp.72-73; INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, Nuclear Research Reactors in the World, Reference Data series, n° 3, IAEA, Vienna, 1997, p. 119; INSTITUTE FOR DEFENSE & DISARMAMENT STUDIES, The Arms Control Reporter: A Chronicle of Treaties, Negotiations, Proposals, Weapons and Policy, Institute for Defense & Disarmament Studies, Cambridge, vol. 1998, p.457.

and effective alternative. From this perspective, the DPRK's foreign policy has opted for "nuclear diplomacy", in the sense that it regards nuclear weaponisation not as an end in itself, but rather an instrument of foreign policy that allows its regime to ensure its survival and at the same time position itself advantageously in its economic interactions with the international community¹⁰.

DEVELOPMENT AND EVOLUTION OF THE NORTH KOREAN NUCLEAR PROGRAMME: ATOMIC WEAPONS AS THE BASIS OF ITS FOREIGN POLICY

Originally, the North Korean nuclear programme might have been considered as following a legal process, adjusted to international standards. The good intentions confirmed when it joined the International Atomic Energy Agency on September 18, 1974 and its accession on December 12, 1985 to the Nuclear Non-Proliferation Treaty did not preclude ongoing suspicions of a possible dual use of nuclear technology acquired through scientists educated in Japan and the fundamental support of the Soviet Union¹¹.

In parallel with its advances in the development of nuclear technology, North Korea sought to negotiate agreements in this area with the United States and other actors. It was logical to think that the period subsequent to the war between the two Koreas would rule out any possibility of dialogue on the future of the area for a long time, but already in the years 1975 and 1976 there were some positive moves and efforts at mutual recognition between China-USSR with South Korea and the United States with North Korea.

In 1984, US reconnaissance satellites detected the construction of a Soviet technology reactor capable of producing plutonium and the Washington government revealed that it had evidence of the secret assembly of a nuclear reactor near Yongbyon, the construction of a plutonium reprocessing plant and the existence of a third 50 megaton reactor¹².

¹⁰ MICHISHITA, Narushige, "The Future of North Korean Strategy", *Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 21, n° 1, 2009, p. 107.

¹¹ The OIEA discovered contradictions between the reports provided by the North Korean government and those obtained from their own sources. Thus, it is suspected that in the early 1960s North Korea built a nuclear research centre in Yongbyon, north of Pyongyang. A few years later, in 1965, it was suspected that North Korea had already assembled a first Soviet-made "IRT-2M" nuclear reactor.

¹² See SALAZAR SERANTES, Gonzalo de, *El nuevo desafío: la proliferación nuclear en el umbral del siglo XXI*, Documentos CIDOB Seguridad y Defensa, n° 4, 2004, p. 70; MAZARR, M.J., "Going Just a Little Nuclear: Non-proliferation Lessons from North Korea", *International Security*, vol. 20, n° 2, 1995, pp. 93-94.

As an initial step, North Korea announced its withdrawal from the NPT on 12 March 1993, rejecting IAEA inspections¹³. Tensions grew with the testing of a Rodong-I missile -with an estimated 1,000-kilometer radius of action- aimed at the Japanese Sea. Following the same strategy, in 1994 the North Koreans took a step further by removing nuclear material from the Yongbyon plant.

After several requests for disarmament, the IAEA informed the United Nations Security Council¹⁴, and North Korea reacted by threatening to withdraw from the NPT. This hostile position of Pyongyang forced Washington to change its position, and to accept bilateral dialogue. Thus, North Korea and the United States signed a Framework Agreement in 1994 to end the crisis.¹⁵ The terms included the US supply of light-water reactor power plants and the exchange of documentation on the peaceful use of atomic energy¹⁶. In return, North Korea undertook to dismantle its nuclear reactors and freeze those under construction; to enter into dialogue with South Korea and to commit to not developing weapons, while the United States promised not to threaten the use of such weapons.

In late 2002 and early 2003, claiming that it was in reaction to George Bush Jr.'s term "axis of evil" and the suspension of oil deliveries¹⁷, the Government of Pyongyang informed the IAEA that it would resume activities at the Yongbyon nuclear reactor and other nuclear facilities whose activities had been frozen under the 1994 Framework Agreement¹⁸.

After several years of tug-of-war between Pyongyang and the international community, the announcement of its final withdrawal from the NPT in 2003 was a clear warning that Kim's regime was determined to continue with its project to develop a military nuclear programme. As an argument for this withdrawal, North Korea claimed that it had already warned the United Nations Security Council in 1993 of a

13 Letter of 12 March 1993 from the DPRK Foreign Minister to the Security Council (doc. 25405), under article X.1 of the NPT, and the Security Council urged him to reconsider his announcement -Resolution 825 (1993) of 11 May 1993, point 1. In fact, that announced withdrawal did not take place, as the DPRK and the United States agreed to a joint statement, dated June 11, 1993.

14 See Statement by the President of the United Nations Security Council of March 31, 1994 (S/PRST/1994/13).

15 This Agreed Framework was signed by the United States and North Korea on October 21, 1994. See text on www.armscontrol.org/documents/af (consulted on April 18, 2013).

16 The last two points mentioned were to be implemented by an international consortium created in 1995 to that end under the name *Korean Peninsula Energy Development Organization*, KEDO, composed of thirteen States.

17 Speech by the President of the United States, G. BUSH Jr. on the State of the Union at a joint session of Congress of January 29, 2002, on www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29644 (consulted on October 25, 2013).

18 "Chronology of U.S.-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy", Arms Control Association, online, www.armscontrol.org/factsheets/dprkchron (consulted on November 8, 2013).

perceived threat to its survival due to US pressure and its military manoeuvres carried out with South Korea in the region. The Government of Pyongyang maintained that this measure was fully in line with the purposes and principles of the Charter of the United Nations, “as it is a measure of self-defence to protect the sovereignty and the right to existence of the country and the nation”¹⁹, and on the grounds that its nuclear and missile programme stem from the right to develop atomic weapons to defend itself against the threat posed by US hostility.

In legal terms, the NPT does in fact permit withdrawal from the organisation under Article 10, although this entails certain formal requirements, with which it is unclear whether North Korea is compliant:

“1. Each Party shall, in exercising its national sovereignty, have the right to withdraw from the Treaty if it decides that extraordinary events related to the subject matter of this Treaty have jeopardised the supreme interests of its country. It shall give notice of such withdrawal to all other Parties to the Treaty and to the United Nations Security Council three months in advance. Such notification shall include a statement of any extraordinary events which that Party considers to have compromised its supreme interests”²⁰.

In fact, the North Korean authorities described the NPT as “an instrument of hostile policy pursued by the United States against the DPRK in order to disarm and destroy its system by force”²¹, adding that “in the context of explicit military threats from the US, the only way to preserve peace (...) is to have an average deterrent capacity”²².

In the face of this new situation, the United States wanted to ease tensions by proposing multilateral talks on the North Korean nuclear issue, and yet the Pyongyang government objected in principle, on the grounds that the conflict was a bilateral affair with Washington. However, thanks to Chinese mediation, the DPRK ended up agreeing to hold talks with China and the United States in April 2003, in addition to negotiating with the United States, China, South Korea, Japan and Russia (known as the Group of Six).

However, despite international pressure, North Korea knew that obtaining nuclear military capability was just a matter of time. Thus, on July 5, 2006, the Pyongyang Government tested the launch of multiple ballistic missiles aimed at the Sea of Japan, tests which were seen as an unprecedented event and a clear and calculated act of

19 Letter dated January 10, 2003 from the DPRK Minister for Foreign Affairs addressed to the President of the United Nations Security Council, doc. S/2003/91, annex I.

20 On this withdrawal, see BOUTHERIN, Grégory, “*Le Traité sur la non-prolifération à l’épreuve du droit de retrait*”, *Politique Étrangère*, n° 4, 2008, pp. 791-801.

21 DPRK government statement, January 10, 2003, on UN doc. S/2003/91, annex II.

22 KCNA statement in May 2003, quoted in MYERS, B.R., *The Cleanest Race: How North Koreans See Themselves and Why It Matters*, Melville House, Brooklyn, 2010, p. 57.

defiance²³. In fact, they were condemned by the United Nations Security Council, which demanded that the DPRK suspend such activities and return to the Group of Six talks, in addition to urging UN member states to prevent the transfer to North Korea of missiles, associated items and related financial resources²⁴.

The culmination of this process occurred on October 9, 2006, when the North Korean government announced the successful completion of its first underground nuclear test (allegedly plutonium); the Daejeon Seismic Research Centre in South Korea and various reports from other international detection institutes confirmed that the test had taken place about 15.4 kilometres northwest of Hwadaeri, near the town of Kilju, North Hamgyong province, registering an earthquake in the area between 3.5 and 4.2 degrees on the Richter scale. The country's media declared that this "scientific success" as well as the development of defence capabilities contributed "to the defence of the peace and stability of the Korean peninsula"²⁵.

The international community reacted quickly to the seriousness of the situation: on October 14, 2006, the UN Security Council adopted Resolution 1718 (2006), acting under Chapter VII of the United Nations Charter, and specifically in relation to Article 41 - "measures not involving the use of armed force" - condemned the declared nuclear test²⁶, demanded that the DPRK not conduct any further nuclear test or launch of a ballistic missile²⁷, that the DPRK immediately retract its announcement of withdrawal from the NPT, and agree to return to the NPT and to IAEA safeguards²⁸; it also decided that the DPRK should abandon all its nuclear weapons, nuclear programmes, all other existing weapons of mass destruction and its ballistic missile programme in a complete, verifiable and irreversible manner²⁹.

23 It should be remembered that North Korea started this strategy of launching missiles into the Sea of Japan in 1998.

24 Items 1 to 4 and Item 6 of Security Council Resolution 1695 (2006). However, the DPRK's Foreign Ministry stated that the Government of Pyongyang would not be bound by that resolution, despite the fact that North Korea is a Member State of the United Nations, and is therefore obliged to accept and comply with the decisions of the Security Council (Article 25 of the Charter of the United Nations), since the Member States have conferred on the Council the primary responsibility for the maintenance of international peace and security (Article 24 (1) of the Charter).

25 "DPRK Successfully Conducts Underground Nuclear Test", *KCNA*, October 9, 2006, on www.kcna.co.jp/item/2006/200610/newsJO/IO.htm#J (consulted May 14, 2013).

26 Point 1 of Resolution 1718 (2006). The Security Council considered that with this nuclear test DPRK flagrantly disregarded its relevant resolutions, in particular Resolution 1695 (2006) and the Declaration of its Presidency of October 6, 2006 (doc. S/PRST/2006/41).

27 Point 2 of Resolution 1718 (2006).

28 Points 3 and 4 of Resolution 1718 (2006). The Security Council therefore decided that the DPRK should act in accordance with the obligations of the Parties to the NPT and the terms of its IAEA Safeguards Agreement (IAEA INFCIRC / 403), paragraph 6 of the aforementioned Resolution.

29 Points 6 and 7 of Resolution 1718 (2006).

In order to ensure North Korea's compliance with the requirements described above, the Security Council extended sanctions on trade with the DPRK and expanded the scope of the prohibited transactions of its previous Resolution 1695 (2006) by deciding that United Nations Member States should prevent North Korea from supplying, selling or transferring -directly or indirectly- combat vehicles, goods, equipment, technology, assistance, services and technical training to North Korea Ballistic missiles or other weapons of mass destruction of the DPRK, as well as luxury goods³⁰; it prohibited the DPRK from exporting such goods³¹; and decided on the freezing by Member States of financial assets and economic resources owned or controlled by persons and entities participating in such DPRK programmes and their families) which were furthermore denied access to and transit through the territory of the Member States³².

In its resolutions, the Security Council recalled that the DPRK cannot be a nuclear-armed State in accordance with the NPT, and lamented its announcement to withdraw from that Treaty and to procure nuclear weapons; that is to say, the Security Council did not accept the North Korean withdrawal from the NPT and felt that it should continue to fulfil those treaty obligations as a State party. This raises the question whether the United Nations Security Council, in this case acting under Chapter VII of the Charter, may impose on a sovereign State its continuity as a party to an international treaty.

In short, the international community was aware that this was only one more step in the repeated nuclear crises with that country, and that North Korea would not refrain from its desire to continue testing ballistic missiles and nuclear detonations, but would continue to work on improving them.

In those years, the North Korean authorities repeatedly stated that efforts to force the DPRK to abandon its nuclear programme would be another manifestation of the US threat, and in fact its Foreign Minister warned that "if the United States desperately pursues its hostile policy of seeking to isolate and stifle North Korea under the pretext of the nuclear issue, refusing to coexist with Pyongyang, we will further increase the deterrent means of self-defence"³³.

³⁰ Point 8.a) and c) of Resolution 1718 (2006).

³¹ Point 8.b) of Resolution 1718 (2006).

³² Points 8.d) and e) of Resolution 1718 (2006). Such persons and entities would be designated by the Security Council or by the Committee established by the Security Council to monitor compliance with all these measures - Resolution 1718 (2006), Point 12. The Security Council also urged Member States to take cooperative measures, including cargo inspection. But, of course, none of these measures would apply to those resources necessary to meet basic, extraordinary expenses, or if the trip is for humanitarian reasons - Items 8 (f), 9 and 10.

³³ Statement by the DPRK Ministry of Foreign Affairs, in "U.S. Accused of Trying to Bring Down DPRK System", KCNA, December 21, 2004, at www.kcna.co.jp/index-e.htm (accessed June 23, 2013).

On April 5, 2009, North Korea carried out missile tests on the Sea of Japan (possibly with the Teapo Dong II missile, with a range of 6000 Km)³⁴. And on May 25 of the same year, the official North Korean news agency (KCNA) announced that a ground-based nuclear test had been successfully completed. Although there is no official information regarding the location of the test, it is believed to have been carried out in the Northeast region near Kilju, the same site as the first nuclear test of 2006. South Korean sources revealed that seismic activity had been detected in that area and that this activity could be related to a test much larger than the previous one³⁵. Once again the national North Korean press explained that this test was carried out within the framework of nuclear deterrent reinforcement measures³⁶.

The UN Security Council vehemently condemned this nuclear test-Resolution 1874 (2009), of June 12, 2009³⁷ and demanded that the DPRK conduct no further nuclear testing or any launch using ballistic missile technology³⁸ and immediately comply fully with its obligations under relevant Security Council resolutions, in particular resolution 1718 (2006)³⁹, whose measures it basically reiterated⁴⁰, underlining the vigilance to be exercised by Member States in all such matters⁴¹.

34 "North Korea space launch 'fails'", BBC, April 5, 2009, online: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/asia-pacific/7984254.stm> (consulted on April 22, 2013).

35 JEFFREY, Park, "The North Korean nuclear test: What the seismic data says", Bulletin of the Atomic Scientists, May 26, 2009, on <http://thebulletin.org/north-korean-nuclear-test-what-seismic-data-says> (consulted on April 25, 2013).

36 "Report on One More Successful Underground Nuclear Test", KCNA, May 25, 2009, online: <http://www.kcna.co.jp/index-e.htm> (consulted on April 26 2013).

37 Point 1 of Resolution 1874 (2009). See also in this context the Statement by the President of the National Security Council, April 13, 2009 (doc.S/PRST/2009/7).

38 Point 2 of Resolution 1874 (2009).

39 Point 4 of Resolution 1874 (2009). It also calls on Member States to implement their obligations –section 7–.

40 Resolution 1874 (2009), points 3, 5, 6, 8, 9 and 10. The Security Council not only required the DPRK to comply with NPT obligations and the conditions of the Safeguards Agreement but also to provide the IAEA with transparency measures beyond these requirements, including such access as may be required and deemed necessary by the IAEA- Point 8.

41 Thus, for example, the Security Council extended the embargo on arms trade with the DPRK to virtually all types of arms and related materiel - items 9 and 10 of Resolution 1874 (2009); it urged all States to inspect the entire cargo to or from the DPRK if they have reasonable grounds to believe that such cargo contains prohibited articles (point 11); it called on them to inspect ships on the high seas, with the consent of the flag State, if they were in the same situation (point 12); it called on them to cooperate with such inspections and if the flag State does not consent to inspection on the high seas, they should then conduct the inspection (point 13) ; it authorised and required Member States to requisition and dispose of such articles (point 14); it authorised them to obstruct or prevent the provision of financial services or the transfer of financial assets that may contribute to the DPRK's weapons programmes (point 18); it called on Member States, international financial and credit institutions not to "undertake new commitments related to subsidies, financial assistance or

In the face of these sanctions, the North Korean Foreign Ministry said that the Security Council's condemnation and fresh sanctions constituted an "intolerable mockery of the North Korean people", and added that North Korea had definitively abandoned all prospects of meeting to negotiate abandoning its nuclear programme. In fact, the country then decided to suspend its cooperation with the IAEA, which until 2009 had been conducting on-site inspections in North Korea, and expelled its inspectors.

A month later, the Ministry furthermore declared that it was absolutely impossible for the DPRK to abandon its nuclear programme and in the same communiqué announced that it would develop a uranium enrichment programme alongside its plutonium-based nuclear programme⁴², adding that any attempt by the United States and its allies to impose a blockade on North Korea would be considered an act of war and be met with a military response⁴³.

In an unprecedented situation, in 2010 North Korea exchanged artillery fire with South Korea near Yeonpyeong Island, located on the disputed maritime border of the Yellow Sea. The North Korean government issued a communiqué in which it said it had responded -with resolute military measures- to shells previously fired by South Korea, denouncing the threat posed by South Korean manoeuvres conducted in the area together with the US⁴⁴. Coinciding with these events, North Korea reaffirmed its status as a nuclear power outside the NPT, openly declaring the development of its uranium enrichment and plutonium reuse programme for the manufacture of nuclear warheads⁴⁵.

This escalation was part of the Kim regime's continuity policy. It was assumed that Kim Jong-Il was then preparing for the transfer of power to his son Kim Jong-Un, so it was important to end the *status quo* and break the armistice with South Korea. As the new leader was young and inexperienced, it is likely that Kim Jong-Il contributed to increasing tensions, thus putting pressure on the international community to ensure the transfer of power and demonstrate the Kim dynasty's commitment to the political and ideological continuity of the regime.

concessionary loans to the DPRK, except for humanitarian and development purposes directly linked to the needs of the civilian population or the promotion of denuclearisation "(point19), or provide public financial support for trade with the DPRK that may contribute to the execution of prohibited programs or activities (point 20).

42 "DPRK Foreign Ministry Vehemently Refutes UNSC's Presidential Statement", *KCNA*, 14, April 2009, at www.kcna.co.jp/index-e.htm (consulted on May 3, 2013).

43 "U.S. Supply of Military Equipment to S. Korea under Fire", *KCNA*, June 2, 2009, on www.kcna.co.jp/litem/2009/200906/newso2/20090602-08ee.html (consulted on May 5, 2013).

44 North Korean officials said that South Korea had started the gunfight, while it was reported from Seoul that its units were conducting a real-life artillery drill, but that at no time did it fire on North Korean territory. CÁNOVAS SÁNCHEZ, Bartolomé, *Pyongyang permanent crisis*, Spanish Institute for Strategic Studies, Opinion Document 24/2013, March 13, 2013, pp.1-2.

45 GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio José, "Corea: El sueño de una península unificada y desnuclearizada" in MINISTRY OF DEFENCE, *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2011*, Opinión paper n° 82, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2012, pp. 298-299.

Breaking certain moulds, Kim Jong-Un pronounced a New Year's speech on January 1, 2013 an event that had not occurred since 1994. As was expected, the new leader's plan fell within the logic of continuity of the Kim dynasty, advocating a "socialist, powerful and prosperous Korea". In his speech, Kim Jong-Un alluded to the dynastic link; the role of the Korean Labour Party as a political force; the role of the armed forces in the North Korean power scheme; economic policy and the maintenance of the everlasting desideratum of unification with the South⁴⁶.

Indeed, ever since December 12, 2012, following the successful launch of a rocket that put a small North Korean satellite in orbit, the situation on the peninsula has seen a constant escalation in the rhetoric of confrontation punctuated by activities, some of which could be described as pre-war in nature. The United Nations Security Council condemned the launch for violating its ban on developing and testing ballistic missiles, and urged the DPRK to put a halt to the arms race⁴⁷.

This condemnation fell on deaf ears and the DPRK National Defence Commission (chaired by Kim Jong-Un) defiantly replied that a further nuclear test was planned and that it would continue to launch satellites and long-range missiles directed against the "enemy", the United States; these statements coincided with the announcement by South Korean intelligence sources that technical preparations were underway for a possible nuclear test.

The launch of a long-range missile not long afterwards constituted further provocation. Since then, not only have nuclear tests been carried out, but, in addition, there have been increasing threats against South Korea and the United States.

The North Korean National Defence Commission announced its intention to proceed to a new "high-level" nuclear test, and in fact the new North Korean leader stated that differences with the United States were regulated by force and not by words⁴⁸. Thus, with the pretext of the military, naval and aerial manoeuvres of South Korea and the United States, the Pyongyang regime proceeded on February 12, 2013 to carry out its third underground test of nuclear warheads⁴⁹. This test represented a substantial increase in power in comparison with the previous two: the first, carried out in 2006, was 1 kiloton of power; the second, in 2009, reached 2 Kilotons; and this third was 6 to 7 kilotons, representing a considerable increase.

46 BOLTAINA BOSCH, Xavier, *Discurso de año nuevo de Kim Jong Un: ¿Una hoja de ruta para el cambio en Corea del Norte?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Opinion paper 10/2013, January 30, 2013, pp. 2-3.

47 Security Council Resolution 2087 (2013), January 22, 2013.

48 FALLETTI, Sébastien, "La Corée du Nord annonce un nouvel essai nucléaire", Le Figaro, published January 24, 2013.

49 Underground tests detonate bombs underground to limit radiation and exposure to radioactive rain on the surface and in the atmosphere. If the tunnels are deep enough to be dug, the radiation can be completely contained, although in some cases the radiation may leak slowly during the months after the test. After each nuclear test, artificial earthquakes caused by the explosion were recorded, the last of these measuring 4.9 degrees on the Richter scale. CÁNOVAS SÁNCHEZ, Bartolomé, op.cit, p.4.

Another novelty was the physical design of the bomb, given that, according to the experts, it appeared smaller and lighter, thus indicating that the intention would be to load it on an intercontinental ballistic missile (possibly Teapo Dong III, with a range of 15,000 km). We recall that in December 2012 the space rocket Unba-3 -model KN-o8-, had been launched with a range of 6,000 kilometres (capable of reaching Alaska or Hawaii)⁵⁰, to apparently locate a satellite in orbit. The next step could be the incorporation of nuclear loads -probably plutonium extracted from the Yongbyon nuclear power plant- aboard a short, medium or long-range ballistic missile⁵¹.

In response, the United Nations Security Council unanimously adopted Resolution 2094 (2013), which reinforced and broadened the scope of financial sanctions, including blocking transfers to individuals and other entities, and the freezing of new assets⁵². On the other hand, the Resolution requires that the DPRK does not conduct any further nuclear test in the future, that it abandon any such programme, and return to the Non-Proliferation Treaty.

With the new nuclear test and its display of technological progress, Kim Jong-Un felt that he was reinforcing his legitimacy in the eyes of the people and the international community, following the legacy of his father, Kim Jong-Il. Besides, on assuming power, Kim Jong-Un had reformed the Constitution to officially recognise that the DPRK is a state endowed with nuclear weapons, establishing the country for the first time as a “nuclear power”⁵³, thereby making a hypothetical abandonment of atomic weapons by North Korea more difficult from now on.

Continuing with its resolute strategy, on February 7, 2015, North Korea tested five short-range ballistic missiles in the city of Wonsan⁵⁴, and on May 9, it successfully launched a ballistic missile from a submarine⁵⁵. On January 6, 2016, North Korean radio and television broadcast an official statement on the successful completion of a nuclear test at a military site in the north of the country. It was its fourth test of atomic

⁵⁰ Ibid. pp. 5-13.

⁵¹ AA.VV., *Le conflit autour du programme atomique Nord Coréen*, Centre for Security Studies, n° 121, ETH Zurich, October 2012, pp. 1-4.

⁵² Points 1, 2, 3, 4, 5, 6 and 7 of UN Security Council Resolution 2094 (2013), March 7, 2013.

⁵³ The following preamble was included in the 2012 reform of the DPRK Constitution: “The President of the National Defence Commission, Kim Jong-Il, made our country an invincible state in terms of political ideology, a State endowed with nuclear weapons and an indomitable military power, thus opening the way to the construction of a strong and prosperous nation.

⁵⁴ See BBC, published February 7, 2015, www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2015/02/150207_ultnot_corea_norte_misil_az (consulted on January 10, 2016).

⁵⁵ See CNN, published on May 9, 2015, on <http://expansion.mx/mundo/2015/05/09/corea-del-norte-lanza-un-misil-balistico-desde-un-submarino> (consulted on January 10, 2016).

explosives and the first of a hydrogen bomb, whose existence was announced by the North Korean authorities in late 2015⁵⁶.

The monitoring stations of the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization detected the seismic activity of the test. The type of device used is not yet clear, although experts questioned whether it was in fact a hydrogen bomb. A month later, on February 7, 2016, North Korea launched a long-range ballistic missile⁵⁷.

In response, the UN Security Council unanimously adopted Resolution 2270 (2016), condemning the North Korean tests of early 2016, and again demanded that the DPRK not carry out further tests and immediately suspend all activities related to its ballistic missile programme⁵⁸. Alongside this, the Resolution expanded existing measures on North Korea with new financial sanctions, as well as prohibiting Member States from supplying it with aviation fuel and other specified minerals.

In early September 2016, North Korea again challenged the international community with a further nuclear test. According to North Korean state television, the explosion “was a success”, and caused an earthquake with a magnitude of 5.3, or a power of 10 kilotons. For its part, South Korea has confirmed this and estimates that the test was the most powerful to date conducted by Pyongyang⁵⁹. The UN Security Council “strongly” condemned this latest nuclear test and announced that it would study new sanctions against Pyongyang.⁶⁰

THE NORTH KOREAN NUCLEAR PROGRAMME: A PERMANENT RISK FOR THE STABILITY OF THE REGION

Despite the considerable time lapse since the end of the North Korea-South Korean war of the 1950s, both states are still formally at war. It is an anachronistic situation that has been going on too long and poses a permanent risk to stability in a key area of the Asian continent.

⁵⁶ Published in the Russian newspaper RT, “*Corea del Norte ha probado con éxito una bomba de hidrógeno*”, published on January 6, 2016, on <https://actualidad.rt.com/actualidad/196089-corea-prueba-armas-bomba-nuclear> (consulted on January 10, 2016).

⁵⁷ Cited in DAVENPORT, Kelsey, *Chronology of U.S.-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy*, Arms Control Association, March 2016, on www.armscontrol.org/factsheets/dprkchron (consulted on 20 March 2016).

⁵⁸ Security Council Resolution 2270 (2016), March 2, 2016.

⁵⁹ Information published in EL PAÍS September 10, 2016. Available on: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/09/09/actualidad/1473384714_686411.html

⁶⁰ It should be noted that on the date of dispatch of this paper the new Security Council Resolution on the latest North Korean test had not been agreed.

A multiplicity of reciprocal recriminations between the United States, South Korea, Japan and North Korea would escalate tension and, in certain circumstances, trigger the outbreak of armed conflict. If this were to happen, there would be on the one hand a vigorous intervention by the United States to defend its strategic interests in the area and its alliance with Seoul, Tokyo and Taipei. On the other hand, China would probably decide to enter the conflict, fearing that American troops would advance dangerously close to its borders and frustrate its strategies of increasing its influence in the region and reuniting Taiwan.

However, the possibility of a war and the actual use of nuclear weapons is a mere hypothesis -not entirely avoidable- and the great challenge lies in disentangling the consequences of the indirect threat of a nuclear race in the region; This would promote nuclear proliferation with a possible “domino effect”⁶¹, transforming the balance of power and aggravating existing regional conflicts.

The export of nuclear technology to other countries or to non-State groups is the other side of the indirect threat posed by the North Korean nuclear programme, as well as any possible loss of control of nuclear materiel and facilities. In addition, North Korea’s withdrawal from the NPT weakens that treaty and the nuclear non-proliferation regime in general, so that if the international community had not reacted to the withdrawal it might have motivated other NPT Member States to do the same. In general terms, the former Secretary of Defence in the US Clinton administration and creator of the 1994 Framework Agreement, W.J. PERRY, summed up the North Korean nuclear threat to regional and international security with four arguments⁶²:

- 1) It could make North Korea think that the United States would not defend its interests in the region to the bitter end, which weakens deterrence and therefore makes it more likely to start a war;
- 2) It could have a domino effect that would cause other states in East Asia to abandon their current status and choose to go nuclear;
- 3) It increases the risk of exporting nuclear materiel to other States or to terrorist groups, in view of North Korea’s history of ballistic missile proliferation and its desperate economic situation;
- 4) It increases the problem of this arsenal being stolen, should the Pyongyang Government for any reason lose control of its nuclear facilities.

61 At the beginning of the Cold War, the US authorities used the so-called “domino theory” to explain the advance of Soviet communism in the sense that each country adopting that political and economic system dragged others along the same path (Truman Doctrine for the Containment of Communism, presented by US President HS TRUMAN in a statement to Congress on March 11, 1947, which was to later lead to the Marshall Plan).

62 PERRY, Wiliam J., “It’s Either Nukes or Negotiation”, in *The Washington Post*, July 23, 2003, on http://belfercenter.hks.harvard.edu/publication/1418/its_either_nukes_or_negotiation.html (consulted on September 8, 2014).

However, the exchange of gunfire in 2010 between the two Koreas on Yeompyeong Island near the common border imposed since the armistice of 1953, and the alleged sinking of a South Korean ship by a North Korean torpedo in waters close to the disputed maritime boundary between the two nations (March 26, 2010) are events clearly demonstrating that North Korea can push beyond the limits and resort to weapons -whether conventional or nuclear- to defend its interests⁶³.

In the first of these episodes, North Korean forces fired more than 175 shells and rockets over its neighbour, killing two South Korean soldiers and two civilians and leaving more than fifteen wounded⁶⁴, while 46 crew-members died with the sinking of the South Korean vessel. China's opposition to the Security Council prevented the Council from taking action, although North Korea's responsibility was confirmed. But the United States did impose unilateral coercive measures⁶⁵ that prompted North Korea to declare its intention to continue with its nuclear programme until it equalled the capacity of the great powers.

In these new circumstances, one could not rule out the use of nuclear weapons in certain circumstances by the young, inexperienced Kim Jong-Un. In the crisis triggered by the 2013 nuclear test, it is apparent that the tone of threats became increasingly strong and disturbing, as the success of atomic explosives and ballistic missiles tests boosted the confidence of the North Korean regime, and it seems set to further develop its nuclear programme.

In the crisis of 2013, North Korea, through the state news agency Uriminzokkiri, stated that "if the United States continues to attempt a hostile policy against North Korea, the country has enough power to wipe out the United States from the planet"⁶⁶. It did not specify the measures they would take, but this is not the first time that the Government of Pyongyang has announced that it can defeat the American power with its military potential; in October 2012 North Korea declared that it had missiles capable of reaching American territory⁶⁷. The announcement was considered an exaggeration at the time, but two months later Pyongyang's government launched a

63 On these events, see GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio José, *op.cit.* pp. 298-299. The sinking of the South Korean ship was condemned in the Declaration by the President of the United Nations Security Council of July 9, 2010 (S/PRST/2010/13).

64 North Korean officials argued that South Korea had started that exchange of artillery, while the country reported that its units were carrying out military manoeuvres but that at no time did they fire on North Korean territory. CÁNOVAS SÁNCHEZ, Bartolomé, *op.cit.* Pp.1-2.

65 Presidential Executive Order 13551, "Blocking Property of Certain Persons With Respect to North Korea", 75 F.R. 53837, September 1, 2010. See RENNACK, D.E., North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions, Congressional Research Service, Washington, September 29, 2010, pp. 2-3; y DAVENPORT, Kelsey, Chronology of U.S.-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy, Arms Control Association, March 2016, www.armscontrol.org/factsheets/dprkchron.

66 Declarations by the spokesman for the DPRK Ministry of Defence, Kim Min-seok, March 30, 2013, cited in CÁNOVAS SÁNCHEZ, Bartolomé, *op.cit.* p.10.

67 See Declarations of the DPRK of October 9, 2012, www.bbc.com/mundo/noticias/2012/10/121009_corea_norte_misiles_ataque_eeuu_jp (consulted on May 14, 2014).

long-range rocket which, according to South Korean military analysts, was capable of reaching targets at a distance of 10,000 km, even in the United States⁶⁸.

At the same time, the Pyongyang regime warned that any possible increase in Western sanctions would be understood as a declaration of war. It also threatened Japan with nuclear retaliation if it became involved in any way in an eventual conflict on the Korean Peninsula. For example, the official North Korean news agency (KCNA) described as “provocative” statements by the Japanese authorities to the effect that they could intercept a North Korean missile and threatened a nuclear cataclysm⁶⁹. According to the KCNA, Japan was following United States-mandated anti-Korean policies, bolstering its military capability to lay the foundations for a fresh invasion of the Korean Peninsula or at least positioning itself to benefit from future conflict⁷⁰.

Similarly, the Kim regime threatened South Korea in a statement by the North-East Asia Peace Committee that “once the war on the peninsula begins, this will be a total war”, and because he did not want to harm foreigners in South Korea, he recommended that they have a safe haven or escape route to protect themselves in the event of a conflict on the Korean Peninsula⁷¹.

In response, both Japan and South Korea stated that they were prepared for any possible contingency and that they would take all necessary measures⁷². For example, South Korean President Park Geun-hye expressed her firm intention to “respond harshly” to future provocations from North Korea, and said that the communist country would face “self-destruction” if it continued its militarist policies.

For its part, the Government of Pyongyang announced that it had annulled the non-aggression agreements signed in 1953 at the end of the Korean War, so that technically both neighbouring States were in a state of war (at least latently)⁷³. In fact, at the end of March 2014, the two Koreas exchanged fire again on the disputed maritime border: the DPRK carried out military exercises with real fire to the sea a few hours after

68 See CÁNOVAS SANCHEZ, Bartolomé, *op.cit.*, pp. 5-6.

69 North Korea threatened to literally turn Japan into a “battlefield,” and did not rule out launching attacks on its main cities, including Tokyo, Osaka or Kyoto, in the event of movements that triggered an armed conflict. This was reported by the Spanish news-agency EFE, citing the editorial in the North Korean newspaper ‘Rodong Sinmun’ following the third nuclear test mentioned and Japan’s installation of anti-missile defences in Tokyo. See this news item published on April 10, 2013, at <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/91359-core-norte-guerra-japon> (consulted on August 8, 2013).

70 Ibid.

71 Information published in *El País* April 4, 2013, available on http://internacional.elpais.com/internacional/2013/04/03/actualidad/1365009558_220942.html (consulted on May 6, 2013).

72 The South Korean Ambassador to the UN Kim Sook stated that “We are prepared for any provocation from Pyongyang, and ... for any contingency situation.” See CNN, published on April 7, 2013, <http://cnnespanol.cnn.com/2013/04/07/como-hay-que-tomar-las-amenazas-de-corea-del-norte/> (consulted on May 17, 2013).

73 See CÁNOVAS SÁNCHEZ, Bartolomé, *op.cit.*, pp. 9-11.

notifying Seoul, and a hundred of its shells fell beyond the maritime border; South Korea responded by launching howitzers and dispatching combat aircraft.

On March 21, 2014, North Korea tested 30 short-range missiles in the Sea of Japan, and a few days later tested two medium-range missiles. These events fostered hostility between the two Koreas. In fact, on March 31, 2014, North Korea and South Korea again exchanged hundreds of artillery shells on the Western Sea border⁷⁴.

In response to the North Korean missile launches, on April 4, 2014, South Korea tested its medium-range missiles which, it declared, were able to reach the greater part of DPRK territory⁷⁵. And the Government of Pyongyang responded on June 27 of the same year by firing three short-range missiles from its eastern coast⁷⁶.

On July 11, 2016, the North Korean government issued threats of “physical actions” against South Korea and the United States, on the deployment by the latter of the so-called THAAD (Terminal High Altitude Area Defense) anti-missile system in the territory of South Korea. This was a new test of ballistic missile technology, in addition to previous nuclear tests carried out by Pyongyang in recent years.

As a result of these recurring crises, it is possible to foresee Japan and South Korea developing their own military nuclear programmes, in order to counteract the nuclear threat of North Korea. Both countries may cease to rely on the virtual nuclear deterrence offered by the US umbrella, as it becomes no longer possible to accept that their security depends solely on the effectiveness of their anti-missile systems in the face of the vagaries of the North Korean dictatorial regime⁷⁷.

It is worth noting here that Japan has considerable technological competence in the field of nuclear energy. Nowadays it is one of the great powers in terms of its civil use, with very advanced aerospace and laser technology; therefore, its existing capacity would allow it to manufacture and equip itself with atomic weapons within a very short time. Thus, while in legal terms Japan remains a non-nuclear-weapon state, in technical terms it is virtually capable of possessing nuclear arms. After all, its non-nuclearisation stance is merely a prudent political decision, as it feels comfortable with the current status quo⁷⁸.

74 See on elmundo.com, published on March 31, 2014, www.elmundo.com/movil/noticia_detalle.php?idx=234575& (consulted on April 15, 2016).

75 See TU noticia, published on April 4, 2014, on www.tunoticiapr.com/noticias-internacionales/1362451162-El-Ej%C3%A9rcito-surcoreano-prueba-un-misil-con-el-que-pod%C3%ADa-atacar-a-Corea-del-Norte (consulted on April 16, 2016).

76 See on BBC, published on June 27, 2014, on http://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2014/06/140627_ultnot_corea_norte_misil_men (consulted on 16, April 2016).

77 WODKA-GALLIEN, Philippe, “*La Corée du Nord: nouvelle étape vers le statut d’État nucléaire*”, *Institut Français d’Analyse Stratégique (IFAS)*, n° 341, 2011, p. 4.

78 MERRA, Michael. *Réalités des programmes nucléaires en Asie du Nord-est*, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), Paris, 2009, pp. 2-3.

For its part, South Korea has shown signs of its intention to acquire nuclear weapons. It had signed up to a nuclear waste agreement with the United States in 1974 forbidding the reprocessing and enrichment of uranium. Finally, in April 2015, both States signed a new cooperation agreement (in force since November 25 of that year), which allows South Korea to reuse nuclear waste through the reprocessing of atomic fuel and a low grade of uranium enrichment; in principle, this allows it to produce energy, but not the use of nuclear materials for weapons.

This possibility was a long-standing demand from South Korea, as its electricity production depends to a large extent on nuclear energy and it must import all the fuel for its plants. However, the United States in its refusal to substantially revise the 1974 agreement claimed fears of a possible nuclear escalation in the Korean Peninsula⁷⁹.

Notwithstanding, South Korea might be tempted to take steps to rapidly equip itself with nuclear weapons⁸⁰. One should not forget that South Korea made an important move in this direction in the 1970s and 1990s, and the discovery of its nuclear programme did not prevent its clandestine testing programme until its cessation at the beginning of the year 2000, due to intense pressure from the IAEA and the United States⁸¹.

In addition to the possible triggering of a nuclear proliferation race in the area, the North Korean tests are awakening conflicts of a territorial nature in the region that had remained in a “relatively calm” state. A clear example of this hypothesis is the situation of Taiwan, which lives under the constant threat of the People’s Republic of China; the scenario of a Sino-Taiwanese war continues to fuel the imagination of both countries. A permanent sense of insecurity led the Taiwanese government to develop its own nuclear military programme during the 1970s and 1980s, which it later abandoned under international pressure. Today, the island state has all the necessary economic and technical instruments for the construction of a national deterrent force. It only lacks political will, and its disinterest is due to the security guarantees offered by the United States. Taiwan is aware that its own nuclear force would not be effective against mainland China, so it is essential to have US protection⁸². However, should

79 In fact, the United States has benefited for decades from this situation because it supplied a quarter of the enriched uranium that South Korea needed for its nuclear reactors. This agreement of 2015 is valid for twenty years, with its possible extension for another five years. Information published by the EFE Agency on November 25, 2015, available at <http://www.efc.com/efc/espana/mundo/corea-del-sur-puede-desde-hoy-enriquecer-uranio-tras-acuerdo-con-eeuu/10001-2773001#> (consulted February 15, 2016).

80 See for example MACK, A., “The Nuclear Crisis on the Korean Peninsula”, *Asian Survey*, vol. 33, nº 4, 1993, p. 344.

81 Intermittently, at the beginning of this century various media reports of plutonium processing tests in South Korea. See COURMONT, Barthélemy, *Les risques de prolifération nucléaire en Asie du Nord-Est*, CET, Paris, 2008, p.4.

82 COURMONT, Barthélemy, *op.cit.* p.5.

there be an increase in tension in the area attributable to North Korea, those security parameters could change and lead to Taiwan going down the route of furnishing itself with the atomic bomb⁸³.

As we have already mentioned, the North Korean population suffers periodic famines; its agriculture and livestock are insufficient to supply its population, and the country has serious energy supply problems. The regime is harassed and isolated, with no foreign exchange and no sources of funding -except the aid it receives in the form of food and fertilisers from China and South Korea. But on the other hand, the state has advanced technology for the manufacture of nuclear explosives and ballistic missiles that can sell at competitive prices.

In this sense, it is widely regarded that North Korea has exported atomic technology to Libya and Syria. Besides, although there is no evidence-based information, it is suspected that North Korea could be providing assistance to the Military Junta governing Myanmar to develop a clandestine nuclear programme; in fact, the two States signed a memorandum of military cooperation in 2009, although the lack of transparency of both regimes makes it impossible to certify the kind of cooperation involved⁸⁴. Should this be true, it would be the first Southeast Asian country to develop a nuclear programme, which could significantly alter the strategic scenario of countries such as the Philippines, Indonesia and Thailand, which have close ties with the United States. There are also suspicions that North Korea secretly assisted Syria in the construction of a reactor to produce plutonium.⁸⁵

The other side of the threat to international security posed by the North Korean nuclear programme concerns the proliferation of ballistic missiles. The export of such missiles and their technology has been common practice in North Korea when in a position to do so, with a long history of missile proliferation. According to some reports, North Korea has been responsible over 20 years for 40% of the export of missile systems in the world, and of short-range missiles in particular⁸⁶.

83 HARRISON, Selig S., "The New Face of the South Korea-U.S. Alliance and the North Korea Question", *The Korea Policy Review*, February 2006, pp.1-7.

84 The Republic of Myanmar Union has been governed since 1964 by a single-party totalitarian government that repressed its own population, ethnic minorities and political opposition. In recent years, there has been an uncertain process of political transition towards greater democracy and respect for human rights. Information from HIGUERAS Y RUMBAO, G., *Birmania, un futuro lleno de esperanza*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Opinion paper 81/2011, November 21, 2011.

85 Information extracted from CIRINCIONE, Joseph, WOLFSTHAL, John y RAJKUMAR, Miriam, *Deadly Arsenals: Tracking Weapons of Mass Destruction*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2002, p. 251; y AA.VV. *Le conflit autour du programme atomique Nord Coréen*, Center for Security Studies, n° 121, ETH Zurich, October 2012, p. 2.

86 Testimony of Joseph CIRINCIONE, of the Carnegie Endowment for International Peace, "The Ballistic Missile Threat", June 18, 2001, on <http://carnegieendowment.org/2001/06/18/ballistic-missile-threat> (consulted on February 12, 2015).

Countries that have received North Korean missiles include Iran, Pakistan, Libya, and Yemen, with Egypt also suspected of being on the list. It is important to note that Iran is believed to have received assistance from North Korea to secure its own missile production capacity, which would allow it to enter the missile export market; in fact, it is estimated that the capacities of Iran and Pakistan in this area are highly dependent on North Korean technology and equipment⁸⁷.

The biggest danger is that, as its population finds itself in dire economic straits, the DPRK would decide to sell nuclear-headed missiles in order to sustain its survival and maintain political control. Moreover, since the United Nations Security Council has prohibited its Member States from trading weapons with North Korea⁸⁸, the regime may be driven to seek new buyers, such as non-state actors and terrorist organizations. In this regard, it is well known that groups such as Hezbollah and the Sri Lankan Tamil Tigers have bought arms from North Korea in the past⁸⁹. In fact, on 15 July 2013, the Panamanian authorities seized a North Korean vessel travelling in the direction of Cuba transporting small arms, rockets and artillery ammunition⁹⁰.

Another no less important scenario is that a hypothetical collapse of the country due to foreign intervention or the outbreak of a war could be catastrophic, because it could lead to a situation whereby the authorities might lose control of the nuclear weapons or the installations where their technology is developed⁹¹.

Finally, North Korea's withdrawal from the NPT is considered an unprecedented event in its history and that of treaty law in general. This move could weaken the scope of the NPT by opening the door to other States that may be tempted to emulate it, which would pose a real threat to the consolidation of the nuclear non-proliferation regime.

87 See LARA FERNÁNDEZ, Belén, “Cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo nuclear y riesgos de los “Estados fallidos” y de las redes de tráfico ilegal en relación con este terrorismo”, in MINISTRY OF DEFENCE (ed.), *Las armas NBQ-R como armas de terror*, CESEDEN Monographs nº 120, Ministry of Defence, Madrid, 2011, pp. 210-220.

88 As we have already seen, in 2006 the United Nations Security Council adopted Resolutions 1695 and 1718 for all countries to refrain from acquiring missile materials and technologies from North Korea; and in June 2009 it adopted Resolution 1874, tightening sanctions on the North Korean regime and prohibiting the purchase of any type of weaponry from the country, imposing sanctions on anyone who did so.

89 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “North Korea under Tightening Sanctions”, *Asia Briefing* nº 101, March 15, 2010, on www.crisisgroup.org/en/regions/asia/north-east-asia/north-korea/B101-north-korea-under-tightening-sanctions.aspx (consulted on April 30, 2014).

90 BBC News item, “Lo que se sabe del barco norcoreano retenido en Panamá”, published on July 16, 2013, on www.bbc.com/mundo/noticias/2013/07/130716_panama_corea_norte_armas_cuba_buque_jp (consulted on September 15, 2015).

91 LARA FERNÁNDEZ, Belén, *op.cit.*, pp. 235-237.

CONCLUSION

North Korea's nuclear programme is likely to profoundly alter the parameters of the balance of regional security. Regional complexities and the multiplicity of players complicate the situation even further. On the other hand, the interference of international actors fuels these policies and further complicates the situation, thus consolidating the image that the possession of these weapons constitutes a useful guarantee to maintaining security.

As we have seen, the threat posed by this nuclear programme is multidimensional, because along with the phenomenon of nuclear proliferation, there are other interrelated epiphenomena or secondary risks that mutually feed off one another.

The continuity of the hereditary regime marks the great strategic objective of the DPRK. Since the end of the Cold War, the hermetic nature and the isolation of the North Korean regime have increased. The need to ensure the dynastic transfer of power requires the reinforcement of its defence policy through the development of a nuclear programme; it also requires the generation of periodic crises, requiring a demonstration of the power and prestige necessary to maintain the authority of the regime. Faced with this reality, it is unlikely that sanctions and international pressure, despite their effects on the country, will manage to persuade the Kim regime to abandon its nuclear programme.

Notwithstanding, North Korea endeavours to keep negotiations with the United States and the Group of Six on track, on the one hand to benefit from the economic and technical support that serves to maintain its power and, on the other, to build the trust it needs from international society and make progress with its nuclear programme.

Affirming itself as an increasingly credible nuclear and ballistic power, Pyongyang is playing a dangerous game that could, in short, enable it to finally achieve what the regime desperately hoped for in the 1950s: a place in the "Concert of Nations", a role of power that guarantees the survival of his regime.

With its fifth nuclear test, North Korea wanted to show the world that it has mastered the required technology for the manufacture of nuclear warheads and launch vectors. For its adversaries and its allies alike, the case of North Korea is a problem. The road to negotiation and the means of coercion are limited by the rapid advance of the North Korean nuclear and ballistic programme. The development of the latter offers a more favourable negotiating position, as it makes it more difficult to return to the status quo. This reality poses a huge challenge for the international community. The question now is how to convince North Korea to "denuclearise" given that it has already registered its nuclear power status in its Constitution and proclaims its willingness to use nuclear weapons should its sovereignty be threatened.

BIBLIOGRAPHY

- AA.VV. *Le conflit autour du programme atomique Nord Coréen*, Center for Security Studies, n° 121, ETH Zurich, October 2012.
- ARTEAGA, Félix, “*La crisis coreana vista desde los lados –claro y oscuro– de Corea del Norte*”, Comentario Elcano 28/2013, Real Instituto Elcano, April 3, 2013.
- BOLTAÏNA BOSCH, Xavier, *Discurso de año nuevo de Kim Jong Un: ¿Una hoja de ruta para el cambio en Corea del Norte?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de opinión 10/2013, January 30, 2013.
- BOUTHERIN, Grégory, “*Le Traité sur la non-prolifération à l’épreuve du droit de retrait*”, *Politique Étrangère*, n° 4, 2008.
- BUSTELO, Pablo, *Estados Unidos y la crisis nuclear con Corea del Norte: ¿falta de rumbo o rumbo de colisión?*, Working Paper n° 18/2003, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, June 16, 2003.
- BUZAN, Barry, WAEVER, Ole, y DE WILD, Jaap, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, Boulder, 1998.
- CÁNOVAS SÁNCHEZ, Bartolomé, *Pyongyang crisis permanente*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Opinion Paper 24/2013, March 13, 2013.
- CIRINCIONE, Joseph, WOLFSTHAL, John y RAJKUMAR, Miriam, *Deadly Arsenals: Tracking Weapons of Mass Destruction*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2002.
- DAVENPORT, Kelsey, *Chronology of U.S.-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy*, Arms Control Association, March 2016, on www.armscontrol.org/factsheets/dprkchron.
- FALLETTI, Sébastien, “*La Corée du Nord annonce un nouvel essai nucléaire*”, *Le Figaro*, published on January 24, 2013.
- GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio José, “*Corea: El sueño de una península unificada y desnuclearizada*” in MINISTRY OF DEFENSE, *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2011*, Opinion paper n° 82, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2012.
- HARRISON, Selig S., “*The New Face of the South Korea-U.S. Alliance and the North Korea Question*”, *The Korea Policy Review*, February 2006.
- HOROWITZ, Michael y REITER, Dan, “*When Does Aerial Bombing Work? Quantitative Empirical Tests, 1917-1999*”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 45, n° 2, 2001.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “*North Korea under Tightening Sanctions*”, *Asia Briefing* n° 101, de 15 March 2010, www.crisisgroup.org/en/regions/asia/

- north-east-asia/north-korea/B101-north-korea-under-tightening-sanctions.aspx (consulted on April 30, 2014).
- JEFFREY, Park, "The North Korean nuclear test: What the seismic data says", Bulletin of the Atomic Scientists, May 26, 2009.
- JERVIS, R., LEBOW, R.N. y STEIN, J.G., *Psychology and Deterrence*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1985.
- KWON, Souyoung, "State Building in North Korea: From a 'Self-Reliant' to a 'Military-First' State", *Asian Affairs*, vol. 34, n° 3, 2003.
- LARA FERNANDEZ, Belén, "Cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo nuclear y riesgos de los "Estados fallidos" y de las redes de tráfico ilegal en relación con este terrorismo", in MINISTRY OF DEFENCE (ed.), *Las armas NBQ-R como armas de terror*, CESEDEN Monographs n° 120, Ministry of Defence, Madrid, 2011.
- MACK, A., "The Nuclear Crisis on the Korean Peninsula", *Asian Survey*, vol. 33, n° 4, 1993.
- MERRA, Michael. *Réalités des programmes nucléaires en Asie du Nord-est*, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), Paris, 2009.
- MICHISHITA, Narushige, "The Future of North Korean Strategy", *Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 21, n° 1, 2009.
- MINISTRY OF DEFENCE, "Corea del Norte: entre la autosuficiencia y el poder militar", *Revista Española de Defensa*, octubre 2012.
- MYERS, B.R., *The Cleanest Race: How North Koreans See Themselves and Why It Matters*, Melville House, Brooklyn, 2010.
- OLSEN, Eduard. A., "U.S.-North Korean Relations: Foreign Policy Dilemmas", *North Korean Review*, vol. 1, n° 1, 2005.
- PERRY, William J., "It's Either Nukes or Negotiation", in *The Washington Post*, July 23, 2003, http://belfercenter.hks.harvard.edu/publication/1418/its_either_nukes_or_negotiation.html (consulted on September 8, 2014).
- RENNACK, D.E., *North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions*, Congressional Research Service, Washington, September 29, 2010.
- SALAZAR SERANTES, Gonzalo de, *El nuevo desafío: la proliferación nuclear en el umbral del siglo XXI*, Documentos CIDOB Seguridad y Defensa, n° 4, 2004.
- SOON, Paik Hak, "La transition du pouvoir en Corée du Nord et le nouveau leadership de Kim Jong Eun", Intervention memo, Paris International Conference, May 25, 2012.
- SIK, Kim Hyun., "The Secret History of Kim Jong Il", *Foreign Policy*, n° 168, 2008.

TERTRAIS, Bruno. *Les limites de la dissuasion*, Fondation pour la Recherche Stratégique, Paris, January 22, 2009.

WODKA-GALLIEN, Philippe, “*La Corée du Nord: nouvelle étape vers le statut d’État nucléaire*”, *Institut Français d’Analyse Stratégique (IFAS)*, nº 341, 2011.

Submitted: October 18, 2016.

Accepted: June 23, 2017.

Pablo Cañete Blanco

Journalist. Master's Degree in International Studies and the European Union by the University of Valencia.

E-mail: Pablo.Canetebianco@gmail.com

JIHADISM AS AN EXPRESSION OF VIOLENCE

Abstract

Violence is an occurrence that is not unrelated to the characteristics of the society in which it occurs. Defining it involves recognising its meaning and significance in the context in which it is used. Though violence tends to be the result of conflict and has a mainly instrumental nature, it seems that a new kind of nihilistic violence has been emerging that, far from being merely a tool, is turning into a purpose that offers a solution to the feeling of existential emptiness. If classic Islamic fundamentalism was the perfect candidate to meet the need for a meaning in life, modern jihadism provides a solution to the need for existence through destruction.

Keywords

Terrorism, violence, jihadism, nihilism, postmodernism, ultraviolence.

JIHADISM AS AN EXPRESSION OF VIOLENCE

INTRODUCTION: VIOLENCE AND THE OTHER

“In a highly violent conflict, the question should always be: What is the conflict underlying so much violence? If the violence is the smoke, where is the fire? Journalists are experts in smoke but almost never in fire. In general, they know very little about the fire. Violence is important, there is a great deal of suffering; someone has the hope of winning and there is also the fear of losing. Two questions arise based on the understanding of this violence and suffering: What is the underlying conflict? Is there any solution to this underlying conflict? Naturally, we later do everything we can to discover this solution”¹.

Defining violence is complicated. In general, all definitions of the term refer to force. They tend to be accompanied by other terms that limit their meaning and that, in general, have negative connotations. Physical, verbal, founding or symbolic violence only serve to add meaning to a (physical or verbal) aggression, an instinct or a form of oppression and/or domination. Manuel Delgado² stated that vague definitions of violence such as the “exercise of force” or “non-consensual imposition” may become recognised in any type of coercion or pressure. He considered violence to be a specific quality of certain acts that have become de-socialised, turning any form of public violence into a criminal act, giving the state a monopoly on force, and converting any non-authorised use of said force into violence.

The word itself seems to be without an antonym depending on the meaning we give it, as it calls on a complex reality whose counterpart should almost exclusively be translated as no-violence. It is, however, an historic fact that goes hand-in-hand with the social origins of mankind and his relationship with his peers. So indeed, it could be an integral part of the very essence of being human:

“Force, violence and life are embedded in the human being, whose interaction with the natural environment is conflictive. This complexity is compounded in the social sphere where violence is used as a form of relationship”³.

1 GALTUNG, J. (2004). «Investigación para la paz y conflictos: Presente y Futuro.» *Todavía en busca de la paz*. Zaragoza: Fundación Seminario de Investigación para la Paz, 2004. 525-542. [Translated from Spanish by translator].

2 DELGADO RUIZ, Manuel. «Discurso y Violencia: La «Fantasmización» Mediática de la Fuerza.» *Trípodos*, 1998: 55-68.

3 AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. «La violencia y el ser humano.» (Analysis Document) *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 3 June 2015, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA32-2015_ViolenciaySerHumano_FAFM.pdf (last consulted 20.03.2017).

Nonetheless, the most distinguishing feature of violence is its disproportionate nature, beyond any type of control (internal or external), and its destructive nature, a kind of overflowing *thanatos* that, while appearing to have a primitive character, has accompanied humankind throughout its history and evolves together with civilisation as it grows both in complexity and in internal contradictions⁴. In line with this criterion, we could subscribe to the definition offered by Galtung⁵, according to which “violence is here defined as the cause of the difference between the potential and the actual, between what could have been and what is” that is, violence gauges the degree of damage avoidance of an act. Violence includes not only tangible facts, but also the threat of the existence of the damage and the structural violence (domination and relationships of meaning that perpetuate a sinister *status quo* for a section of the population without anyone actually executing a violent act that could also be called social injustice).

However, this is not the only definition that violence can be given as its meaning, and social perception can vary (particularly if there is a recognised political backdrop). There is, thus, a political violence – often considered legitimate – that a group of people use to wage war, on ideological and political foundations, against a government that is socially accepted (albeit on a sectarian basis). The main problem that political violence – actually the conflict – brings with it is the degree of acceptability and the possibility of the legitimisation of its participants⁶. In other words, what distinguishes a terrorist leader from a hero of freedom? The side, the winner, the means used?

The concept of violence also has a certain degree of volatility. Despite it being a destructive concept, it does not always have a negative value. In many places, violence is a vehicle for social advancement. It is in these cases where the disproportionate exercise of force runs the risk of the means turning into the purpose. This is why violence, a tool, can reach the category of object and can become a component of identity (and even of politics).

Western society has created a metanarrative that not only rejects violence as a form of social interaction, but also softens and conceals all of its aspects. The process was perhaps particularly significant with the transformation of children’s stories from including violent elements to being love stories, thereby removing most of their original pedagogical content. The *disneyfication* that replaced the prince’s rape of

4 AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. «Reflexiones sobre el empleo de la violencia.» (Analysis Document) *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 10 September 2013, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA47-2013_ReflexionesViolencia_FAFM.pdf (last consulted 20.03.2017).

5 GALTUNG, Johan. «Violence, Peace, and Peace Research.» *Journal of Peace Research*, 1969: 167-191.

6 COHAN, John Alan. «Necessity Political Violence and Terrorism». *Stetson Law Review*, 2006: 903-981.

Sleeping Beauty with a loving kiss was not limited to children's stories. It was merely a visible element.

Violence, in the collective imagination, has become a concern of "others". Legality (and to a certain extent the *establishment*) deem that use of force cannot be branded violent. Faced with the homogenous and uniform violence carried out by state security corps and forces, we find ourselves before a barbaric, *amateur*, violence that responds to behaviours and never to structures⁷. This process, through which certain forms of direct and structural violence are socially accepted (or even considered correct), is what Galtung calls cultural violence and legitimises the other two forms of violence. Thus, direct violence is an act/event, structural violence a process and cultural violence an invariable, a permanence.

The American wartime film industry offers excellent examples of how direct violence can be perceived not as such at all. The *enemy* falls to the ground or is victim of an explosion that causes him to disappear from the scene while the hero is injured and, if he dies, has some final words to add. It is not unusual for the antagonists in a film to not even speak at all. If we watch *13 Hours: The Secret Soldiers of Benghazi*, we can see that the terrorists have no dialogues, they simply carry out acts of violence (narratively unmotivated). We can also see how in films such as *Lone Survivor*, only the "allied" characters have dialogue. In this film, the only life (in as far as having a biography and personality) is that of the American soldiers and those willing to help them. The rest don't exist. Once again, the Taliban are struck down while the protagonists die slowly and establish signs of empathy.

In the media, it is quite common to read or hear that terrorists are killed or simply die. Drones don't cause massacres, even if they kill 150 terrorists (because this way they are denied their humanity: they are terrorists, not humans) who have been sentenced by a missile with no guarantees or previous trial. And this is where the media tends to use a doublelexicon to refer to the use of force by terrorists or by the state:

- The USA enters Syria and *kills*⁸ an Islamic State commander (Headline)⁹.
 - o The operation aimed to capture Abu Sayyaf who *died*¹⁰ in the military operation. (Subheading).

7 DELGADO RUIZ, Manuel. *Op Cit.*

8 Author's italics.

9 AYUSO, Silvia. «EE UU entra en Siria y mata a un alto mando del Estado Islámico.» *El País*, 17 May 2015, http://internacional.elpais.com/internacional/2015/05/16/actualidad/1431783104_211024.html

(last consulted 20.03.2017).

10 Author's italics.

- From Bin Laden to Jihadi John, the terrorist leaders *killed*¹¹ by the USA (Headline)¹².
 - o Afghan intelligence services confirmed this Sunday the *death*¹³ of Taliban Mullah Mansur in a drone attack on Pakistani territory (Subheading).
- The perpetrator of the Orlando *massacre*¹⁴ called the police during the shooting (Headline)¹⁵.
 - o In turn, the attacker [Omar Mateen] *was shot and died*¹⁶. (Body of the article).
- US drone *kills*¹⁷ 150 terrorists in Somalia (Headline)¹⁸.
 - o “*We hit the camp*¹⁹ and destroyed it”, explained the Department of Defence’s spokesman to journalists, without stating whether the attack resulted in civilian victims. (Body of the article).

So, we separate violence and force to legitimise ourselves and to deny the other their human character. The natural forms of violence have, in general, a legitimisation that allows the person carrying out the violence this primitive inhibition. Withholding, in contrast, their narrative, their humanity, converts the enemy into a *zombie*, guided by elementary murderous instincts, an entity that exists only through the *animus necandi*. And the effect of removing the narrative from violence is to annihilate its very essence, which is to produce meaning²⁰.

11 Idem.

12 GAVIÑA, S. «De Bin Laden a Jihadi John, los líderes terroristas abatidos por EE.UU.» *ABC*, 23 May 2016, http://www.abc.es/internacional/abci-laden-jihadi-john-lideres-terroristas-abatidos-eeuu-201605230308_noticia.html. (last consulted 20.03.2017).

13 Author’s italics.

14 Idem.

15 TRILLO, Manuel. «El autor de la masacre de Orlando llamó a la policía en medio del tiroteo.» *ABC*, 13 June 2016: http://www.abc.es/internacional/abci-autor-masacre-llamo-policia-medio-tiroteo-201606131719_noticia.html. (last consulted 20.03.2017).

16 Author’s italics.

17 Idem.

18 EFE. «Dron de Estados Unidos mata a 150 terroristas en Somalia.» *El Comercio*, 7 Marzo 2016, <http://elcomercio.pe/mundo/actualidad/eeuu-mata-drones-150-yihadistas-al-shabab-somalia-noticia-1884504>. (last consulted 20.03.2017).

19 Author’s italics.

20 RODRIGO ALSINA, Miquel. «La Narrativització de la violència.» *Quàrderns del CAC*, 2003: 15-21.

GUNARATNA, Rohan, Arie W. KRUGLANSKI, and Michele GELFAND. «Terrorism as Means to an End: How Political Violence Bestows Significance.» In *Meaning, Mortality and Choice: The Social Psychology of Existential Concerns*, by Phillip R. Shaver and Mario Mikulincer, 203-213. Washington, D.C. (United States): American Psychological Association, 2012.

ULTRAVIOLENCE OR NIHILIST VIOLENCE

“Indeed, atomized in the name of freedom, the person now stands alone against the forces of the global market and mega-technology.

Simultaneously, violence associated with impersonal bureaucratic structures, of the kind Hanna Arendt talked about, has now acquired freer play. As wars, direct use of violence against unarmed populations, torture and blatant violation of human rights becomes less and less easy to sell, there is an increase in indirect violence, surveillance and destruction of the life support systems of communities unable to defend themselves by using modern institutional and legal remedies”²¹.

In today’s society, in addition to a *normal* violence conceived as residual, there is also an ultraviolence that is different from the first in that far from being an instrument, it has become an end in itself. In both cases, states try to contain and regulate it, as was done in Ancient Rome and Greece. Currently one of the main social challenges that we face is (distinguishably young and mainly) nihilist violence:

“The cultural values in Ancient Greece and Rome, where there were forces capable of restraining violence and countering its spread, were different to those in today’s society and this is the case because currently we counter violence with values that are either very weak or completely ineffective.” (...) ‘At the beginning of the 21st century, we hit a dangerous turning point as regards certain expressions of violence, giving rise to extreme brutality that has highlighted several issues: on the one hand, that western societies have lost the principle of reality, recognising the existence of an objective and worrying fact: the moral inability of a large portion of western society to oppose certain values and principles in the face of this new type of violence’²².

This inconsequential violence created new challenges as it shares little, other than its outcomes, with the violence that we identify as *standard* violence. The social processes that lead to violence have been characterised by a desire to perturb the existing order so as to substitute it for another. This tends to be accompanied by new ethics, morals and aesthetics that back up the new values of the elite assailants and that legitimate the use of violence. Ultimately, we can state that violence within a conflict is a pro-

21 NANDY, Ashis. *Development and Violence*. Trier (Alemania): Zentrum für europäische Studien, 1995.

22 APARICIO-ORDÁS GONZÁLEZ-GARCÍA, Luís A. «El origen de la violencia en las sociedades humanas: Violencia simbólica, violencia fundadora y violencia política.» (Opinion Document) *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 24 August 2015, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEO90-2015_OrigenViolencia_Sociedades_L.Aparicio-Ordas.pdf (last consulted 20.03.2017).

social fact (albeit sectarian and subversive). This is the case because, as pointed out by Federico Aznar²³ “violence is a supplement to conflicts, not their essence”.

In contrast, ultraviolence does not pursue a change to the order but rather an increase in and a perpetuation of violence²⁴. It would be similar to a state at war in that “war affects the psychology of the human being introducing him into a universe without rules at the same time as freeing him from the stresses to which he would normally be committed.” (...) “War snatches man from daily life and offers him emotions. Those deployed no longer think about work, taxes, and mortgages”²⁵. But, contrary to what happens with war, this movement is not (exclusively) seeking an ideological shock.

This doesn't mean that today's global terrorism (including jihadism) does not develop its own ideological line, as this is of great importance when shaping legitimising and purpose-defining narratives²⁶. For example, the most recent nihilistic jihadist ideology is not particularly profound, nor does it have a very well-developed theological component, although it does have a mystical and dogmatic component.

Nihilism is a parallel process to violence. Both exert reciprocal influences and are even interdependent. Nihilism, states John Glassford²⁷, takes on concrete form in an individual through apathy and languor that make everything lack value for the individual; a nihilistic anthropology that affects a group and impedes the feeling of community of its members and, finally, Nietzsche's theoretical nihilism together with ethical nihilism that, as a combination of the others, denies the objective existence of morals and values.

One of the major internal tensions of jihadist ultraviolence is its simultaneously nihilistic and fatalistic character²⁸. To talk of ultra-religious nihilism, as would be the

23 AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. «Reflexiones y debates sobre violencia organizada y economía.» (Analysis Document) *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 9 September 2014, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA45-2014_ReflexionesViolencia_Economia_FAFM.pdf(last consulted 20.03.2017).

24 For this reason, some authors have started to put forward the new relationships between urban violence and jihad. See: GODARD, B. “La yihad que violenta las calles de media Europa”. *El País*, 4 December 2016, http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/30/actualidad/1480519552_169748.html(last consulted 20.03.2017).

25 Idem.

26 In addition, there is a relationship between ideology and the selection of aims of terrorist groups that makes knowledge of this particularly important. See WRIGHT, Austin L. *Terrorism, Ideology and Target Selection*. Princeton, New Jersey (United States): Princeton University (Department of Politics), 2013 and DRAKE, C.J.M. «The Role of Ideology in Terrorists' Target Selection.» *Terrorism and Political Violence* 10, nº 2 (1998): 53-85.

27 GLASSFORD, John. *Nihilism and Modernity. Political Response in a Godless Age*. Milton Keynes (United Kingdom): Open University UK, 1998.

28 The fatalism of the Islamic State ideology can be seen throughout its rhetoric. To give an example: “The Islamic State had done everything it could to secure the release of both Sājidah and Ziyād, but

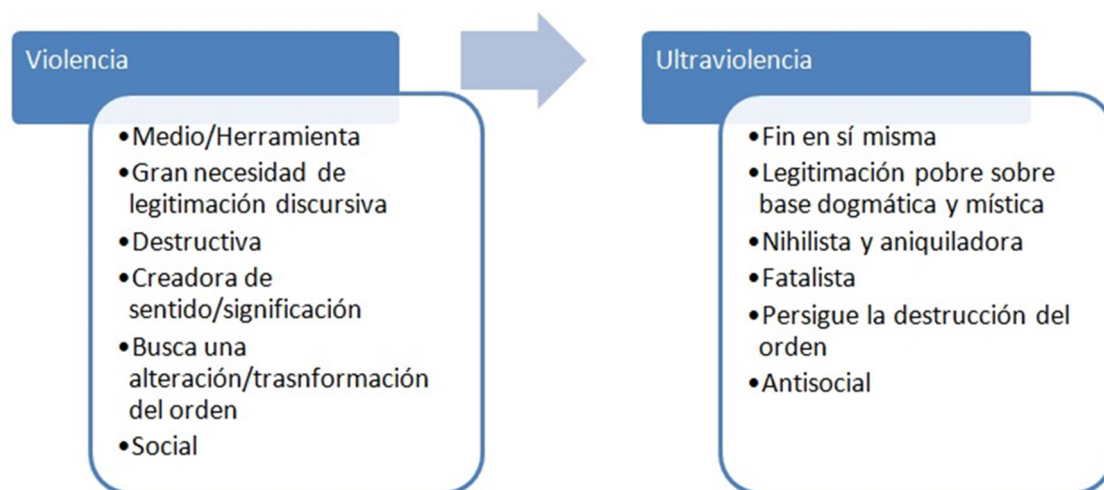


Diagram 1. Comparative and definitory diagram of types of violence.

case for the Islamic State, could prove incredibly paradoxical as it calls upon clearly contradictory perceptions. For this reason, it has been pointed out by some that the ideology of the terrorist group Islamic State cannot be nihilistic:

“And the ethos of ISIS—in which no act is too sadistic if it helps bring an extremist religious state closer to reality—is not nihilistic at all. It is, to the contrary, a reaction to nihilism, a way of fending off its moral challenge by embracing a dangerous and outdated theocratic mentality”²⁹.

Indeed, religion has some kind of role in the configuration of jihadist violence. In parallel, we could say that football has some kind of relationship with hooliganism (another form of ultraviolence or of empty/nihilistic violence). The central issue, however, is that in both cases, the end seems to turn into the means; in other words, jihad (religious fundamentalism) and football turn into the means through which an end can be achieved and legitimised: the end being violence. This doesn't mean that hooliganism and jihadism are identical – these two social processes shouldn't be equated – but they do share certain superstructural elements related to the production of meaning and existence³⁰.

Allah decreed that they would return to Him as shuhadā' [martyrs], an incomparable honour which they had both desired, eagerly pursued, and supplicated their Lord for. We consider them so, and Allah is their judge" (...) "We ask Allah to take revenge for the Muslims and the mujāhidīn, and rain fire and destruction upon the infidels and apostates wherever they are", see DABIQ. «The Burning of the Murtadd Pilot.» *Dabiq. From Hypocrisy to Apostasy*. Rabi' Al-Akhir de 1436: 5-8 <https://clarionproject.org/docs/islamic-state-dabiq-magazine-issue-7-from-hypocrisy-to-apostasy.pdf> (last consulted 04.07.2017).

29 ZARETSKY, Robert, and David MIKICS. «Is ISIS an army of nihilists? Just the opposite.» *Boston Globe*, 31 August 2014, <https://www.bostonglobe.com/ideas/2014/08/30/isis-army-nihilists-just-opposite/GqLQ6Wt6ucso7G4CKLmCwN/story.html> (last consulted 20.03.2017).

30 You can read comments about the phenomenon of ultraviolent Russian hooliganism in PUGMIRE, Jerome. «Vicious Russian hooligans at Euro train and prepare to fight.» *USA Today*,

If the traditional pattern of the search for meaning was precisely spirituality as an end, the problem currently transcends these grids. As F. Nietzsche said “he who has a why to live for can bear almost any how”. This reveals a lack of meaning (that we can still consider to be present in our society today) that could be satisfied by a further belief that inspired social life.

“The only way to have a meaningful life in the present age, then, is to let your involvement become definitive of reality for you, and what is definitive of reality for you is not something that is in any way provisional -- although it certainly is vulnerable. That is why, once a society like ours becomes rational and reflective, such total commitments begin to look like a kind of dangerous dependency”³¹.

The issue of meaning has been described from the perspective of psychology by various authors, including Arie W. Kruglanski who has specialised in the area of jihadist terrorism. This author states that the *quest for significance*, a potential catalyst for radicalism and extremism, may be awakened by the loss of group significance (think of Chechnya or Palestine), by the confrontation and threat to significance (for example through a pledge of an attack that can no longer be taken back) or by the opportunity to attain a high level of group significance (see the case of Osama bin Laden or of Muhammad Atta)³². Personal trauma, ideological motives and social pressure (bearing in mind the modulator that is the personality of each individual) play a fundamental role in the loss and the restoration of significance³³.

13 June 2016, <http://www.usatoday.com/story/sports/soccer/2016/06/13/vicious-russian-hooligans-at-euro-train-and-prepare-to-fight/85820646/> (last consulted 20.03.2017); in RAINSFORD, Sarah. «Is Russia exporting a new breed of football hooligan?» *BBC*, 15 June 2016, <http://www.bbc.com/news/world-europe-36515283> (last consulted 20.03.2017). Or in QUINTON, Matt. «Russian hooligans are neo-Nazis hooked on violence and crystal meth out to wage war on England fans at Euro 2016 in France.» *The Sun*, 13 June 2016, <https://www.thesun.co.uk/sport/football/1278060/russian-hooligans-are-highly-organised-and-motivated-and-want-to-wage-war-on-england-supporters-at-euro-2016-in-france/> (last consulted 20.03.2017); And in greater depth in HODOROWSKI, Danny, and Donna OLIVER. *The Faces Behind the Flags: Football-Hooliganism's connections to Civil-Society in Moscow*. Des Moines, Iowa (United States): Drake University, 2012.

31 DREYFUS, Hubert L. «Heidegger on the Connection between Nihilism, Art, Technology and Politics.» In *The Cambridge Companion to Heidegger*, by Charles B. Guignon, 345-372. Cambridge (United Kingdom): Cambridge University Press, 2006.

32 GUNARATNA, Rohan, Arie W. KRUGLANSKI, and Michele GELFAND. *Op. Cit.*

33 KRUGLANSKI, Arie W., Michele J. GELFAND, Jocelyn J. BÉLANGER, Anna SHEVELAND, Malakanthi HETIARACHCHI, and Rohan GUNARATNA. «The Psychology of Radicalization and Deradicalization: How Significance Quest Impacts Violent Extremism.» *Political Psychology*, 2014, pp. 69-93. KRUGLANSKI, Arie W., Xiaoyan CHEN, Mark DECHESNE, Shira FISHMAN, and Edward OREHEK. «Fully Committed: Suicide Bombers' Motivation and the Quest for Personal Significance.» *Political Psychology*, 2009, pp. 331-357. KRUGLANSKI, Arie W., y E. OREHEK. «The Role of the Quest for Personal Significance in Motivating Terrorism.» In *The Psychology of Social Conflict and Aggression*, by J. Forgas, A. Kruglanski and Williams K. (Eds.), pp. 153-166. New York (United States): Psychology Press, 2011.

However, the current problem doesn't seem to be merely an issue of meaning, but rather also of existence. It is no longer about self-recognition, but about being recognised in the social group as an existing individual; in other words, it is not about looking in the mirror but rather about recognising oneself in the gaze of others. This drive for existence has frequently resorted to violence.

Not only external (aggression towards others), but also internal (suicide) and mixed (suicide with murder³⁴).

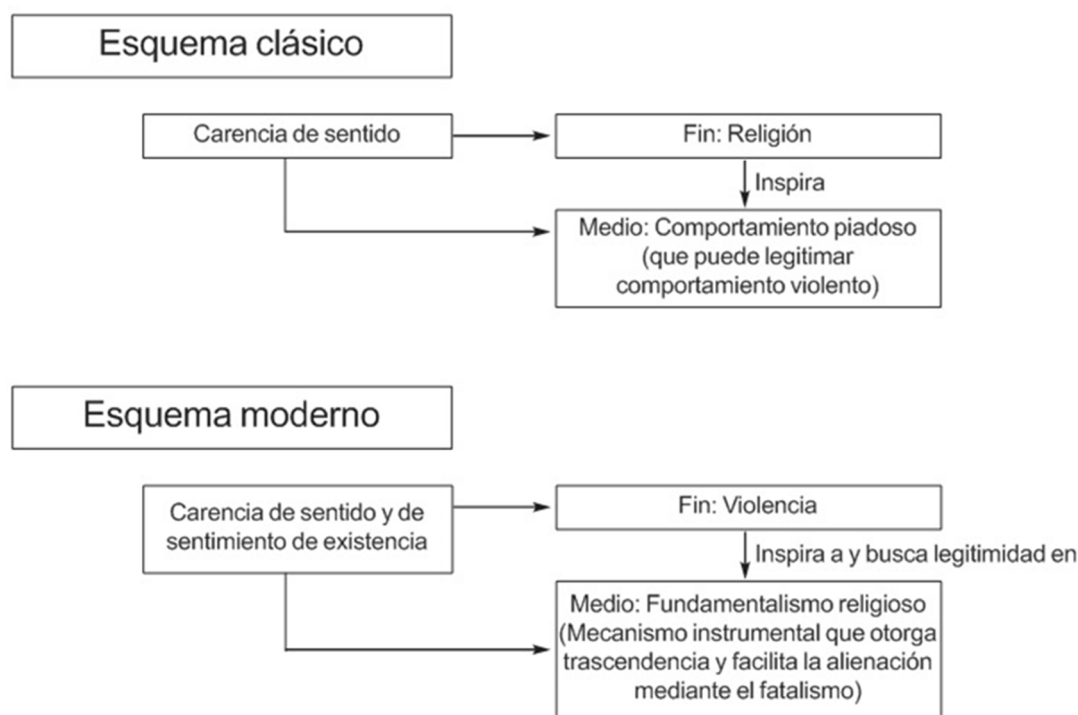


Diagram 2. Simplified structures of creation of meaning of life or feeling of existence through violence and religion.

Olivier Roy³⁵ believes that an act of jihadist violence (including suicide) has the capacity to go beyond local news, that it is capable of generating social impact and giving importance to the act³⁶. It would be equally true to say that many social

34 Think of the case of the so-called “martyrdom”. From a non-religious point of view, it is a simple suicide attack or a suicide that incorporates the element of murder in its actions.

35 ROY, Olivier. «What is the driving force behind jihadist terrorism?» *Inside Story*, 23 March 2016, <http://insidestory.org.au/what-is-the-driving-force-behind-jihadist-terrorism>. last consulted 20.03.2017).

36 This explains why the Orlando murderer, Omar Siddique Mateen, searched for himself on social networks while carrying out the shooting; or why Tashfeen Malik uploaded a post to his Facebook account during the attack in San Bernardino proclaiming his allegiance to Islamic State. See: EL MUNDO. «Omar Mateen, el asesino de Orlando, buscó en Facebook el atentado mientras disparaba.» *El Mundo*, 17 June 2016, <http://www.elmundo.es/internacional/2016/06/17/5763b68722601d39478b45d1.html>. (last consulted 20.03.2017). EUROPA PRESS. «Omar Mateen escribió a su mujer e hizo búsquedas en Facebook para saber si se hablaba de su ataque.» *ABC*, 17 June 2016, <http://www.europapress.es/internacional/noticia-omar-mateen-escribio-mujer-hizo-busquedas-facebook-saber->

processes and processes of collective meaning has been emptied of meaning and that it is precisely the measures used that, in a way, create a meaning, thus expediting a model in which the means displaces the end and governs it.

Even so, modern jihadism is not the only movement or train of thought that latches on to the nihilistic current, and neither is it the first. In the West, we witnessed – mainly through music – the birth of a generation that demanded their existence and not only their meaning. Youth, in particular, symbolised through destruction (including their own destruction) a sort of violent romantic fatalism.

I'm a street walking cheetah with a heart full of napalm
 I'm a runaway son of the nuclear A-bomb
 I'm a world's forgotten boy
 The one who searches and destroys
 Honey, gotta help me please
 Somebody gotta save my soul
 Baby, detonate for me

(Iggy & The Stooges - Search and Destroy)

Come as you are, as you were,
 As I want you to be
 As a friend, as a friend, as an old enemy
 Take your time, hurry up
 The choice is your, don't be late
 Take a rest as a friend as an old memoria
 Come doused in mud, soaked in bleach
 As I want you to be
 As a trend, as a friend, as an old memoria
 And I swear that I don't have a gun
 No I don't have a gun

(Nirvana – Come as you are)

These, and many other songs (mainly from the 90s) show a recurring trend towards violence and destruction, a constant call to another who is not able to help us or to which we deprive of any type of logic or meaning. At times, in a more or less explicit manner, there is some kind of existential reference proposing our own existence and the nihilistic character through ontological and epistemological references.

si-hablaba-ataque-20160617094215.html. (last consulted 20.03.2017). ALEXANDER, Harriet. «Omar Mateen searched for Facebook posts about Orlando shooting while he was carrying it out.» *The Telegraph*, 16 June 2016, <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/16/omar-mateen-searched-for-facebook-posts-about-orlando-shooting-w/> (last consulted 20.03.2017). ENGEL, Pamela. «Here's the ISIS message the female San Bernardino shooter posted on Facebook during the attack.» *Business Insider*, 17 December 2015, <http://www.businessinsider.com/isis-message-tashfeen-malik-posted-on-facebook-during-attack-2015-12> (last consulted 20.03.2017).

However, it is not exclusively in popular music culture that nihilism can be found. It is also present in various film and artistic references. We should bear in mind that nihilism is represented in society and that art is a means of describing and narrating society. An extraordinary example of this nihilistic narrative is the short stage production by Stefanie Grob, *Supermodels*, that looks at different aspects related to the terrorist phenomenon and the poor understanding of it. It also highlights the high level of incoherence and of discursive emptiness that nonetheless appears ordered, rational and tailored³⁷. The play, that features two models and their runway coach, shows a fashion show rehearsal in which the new suicide bomber look, complete with explosive belt, is being presented. At the end, the coach gives a speech opening the show explaining the reason for this look:

“Only when one (behaves) in this way and not another...which, beyond being understandable, is explicable...can the motives, causes, the why and what for be understood...this rawness, coldness, stepping over corpses without blinking...without compassion, without commiseration, made of steel, remaining icy cold, vile, cruel, brutal, malicious, inconsiderate, ruthless. And in addition,...the only thing left to be done, frankly...is to suggest unequivocally, with no frills, to say what we...cannot follow...behind the indolence...and we cannot continue to delude ourselves...fool ourselves, settle for words, give free lunches, pull the wool over our eyes, swallow that, turn a blind eye with dirty mud”³⁸.

JIHADISM AS A FORM OF VIOLENCE (CONSTRUCTION OF THE NARRATIVE)

“In the moments before he raped the 12-year-old girl, the Islamic State fighter took the time to explain that what he was about to do was not a sin. Because the preteen girl practiced a religion other than Islam, the Quran not only gave him the right to rape her — it condoned and encouraged it, he insisted”³⁹.

37 CALERO VALERA, Ana R. «La cara oscura de la globalización: Supermodels by Stefanie Grob and Öffentlichkeitsarbeit by Daniel Goetsch.» 2015.

38 GROB, Stefanie. «Supermodelos.» In *Art Teatral. Cuadernos de minipiezas ilustradas*, by Eduardo (Director) Quiles and Brigitte E. (Coordinador) Jirku, 17-23. Rafaelbunyol, 2007. [Translated from Spanish by translator].

39 CALLIMACHI, Rukmini. «ISIS Enshrines a Theology of Rape.» *New York Times*, 13 August 2015, https://www.nytimes.com/2015/08/14/world/middleeast/isis-enshrines-a-theology-of-rape.html?_r=0 (last consulted 20.03.2017).

The Islamic State has established itself as a place of terror. The rape of minors is systematic⁴⁰, as is the persecution and defenestration of gay people⁴¹. Summary executions have been frequently televised and recorded in high definition (mass beheadings, immolations etc.). All of these acts, a priori classified as barbaric, respond to a careful and measured communications policy. In order to unravel it, we should separate what is done (and what the aim of this action is) from how it is done (and why it is done in this manner).

The homophobic, sexist, backward etc. public policies aim to create a hetero-patriarchal identity (an issue that comes up in many states around the world) based on fear (hence the choice of the death penalty as punishment). The choice of the means for carrying out the sentence – beheadings, defenestration, a shot to the back of the head, or a howitzer – and it being recorded, has a clear propaganda component with a very specific target audience.

“Islamic State men [are] everywhere, they are fighters and warriors”⁴².

In their videos and magazines, violent content is the main focus, with the justification of the violence coming in a close second. Slow motion scenes of war, shootings, and executions take precedence over any religious reference. What is shown is not religion, it is religious justification, it is ultraviolence executed on the unbeliever, the apostate, the crusader, the infidel; it is a brutal demonstration of epic proportions. The Islamic State aims to seduce a young target audience who are looking to give meaning to their life, and through imitation of cinema and video games manages to attract them to a heroic reality of which they will be the protagonists⁴³.

40 CALLIMACHI, Rukmini. «To Mantain Supply of Sex Slaves, ISIS Pushes Birth Control.» *New York Times*, 12 March 2016, <https://www.nytimes.com/2016/03/13/world/middleeast/to-maintain-supply-of-sex-slaves-isis-pushes-birth-control.html> (last consulted 20.03.2017).

GREENFIELD, Daniel. «Islamic State: If 10 Muslims Rape a Non-Muslim Woman, She Becomes Muslim.» *Frontpage Mag*, 9 October 2015, <http://www.frontpagemag.com/point/260395/islamic-state-if-10-muslims-rape-non-muslim-woman-daniel-greenfield> (last consulted 20.03.2017).

41 THAROOR, Ishaan. «The Islamic State's shocking war on gays.» *The Washington Post*, 13 June 2016, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/06/13/the-islamic-states-shocking-war-on-homosexuals/> (last consulted 20.03.2017). ZELIN, Aaron Y., and Jacob OLIDORT. «The Islamic State's Views on Homosexuality.» *The Washington Institute*, 14 June 2016, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-islamic-states-views-on-homosexuality> (last consulted 20.03.2017).

42 ALBATTAR. *Orlando Attack*. s/l, 14 June 2016.

43 WILLIAMS, Lauren. *Islamic State propaganda and the mainstream media*. Sydney (Australia): Lowy Institute for International Policy, 2016. WINTER, Charlie. *The Virtual 'Caliphate': Understanding Islamic State's Propaganda Strategy*. London (United Kingdom): Quilliam Foundation, 2015. FERNANDEZ, Alberto M. *Here to stay and growing: Combating ISIS propaganda network*. Washington D.C. (United States): The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World, 2015.

“Those who study theoretical jihad, meaning they study only jihad as it is written on paper, will never grasp this point well. Regrettably, the youth in our Umma⁴⁴, since the time when they were stripped of weapons, no longer understand the nature of wars. One who previously engaged in jihad knows that it is naught but violence, crudeness, terrorism, frightening (others), and massacring – I am talking about jihad and fighting, not about Islam and one should not confuse them”⁴⁵.

From there, it is clear to see new forms of leadership and new models of behaviour that make the martyr and the jihadist a model empty of meaning⁴⁶:

“Some forms of worship of the dead are also transcendent. Modern heroes are ephemeral and sometimes virtual; in a post-heroic society like today’s, they are at times mere shells behind which there is absolutely nothing, what is known and accepted without, paradoxically, thereby ceasing to be a reference of supposed virtues, even in death”⁴⁷.

Today’s global jihadist movement is barely, or not at all, religious. While it is true that in the case of al-Qaeda, religion and politics intermingled as aims and final destinations, the same cannot be said of the Islamic State. Osama bin Laden, like Ayman al-Zawahiri, didn’t hesitate to use violence and even to turn it into a propaganda tool, but his messages, his speeches, his metanarrative and his objectives were clearly political, heirs to Qutbism) inspired by a radical version of the Islamic religion.

For their part, the followers of Abu Bakr al-Baghdadi have a clear political objective legitimised by religion. Jihadism in Syria and Iraq, just as in some parts of Africa,

44 Global Community of Muslim believers. A type of transnational identity construction that encompasses all those who embrace Islam independently of any other identity criteria (gender, nationality, race, etc.).

45 NAJI, Abu Bakr. *The Management of Savagery*. Translated by William McCants. Cambridge, Massachusetts (United States): John M. Olin Institute for Strategic Studies (Harvard University), 2006.

46 This could be due to the fact that in the modern world, anything that at any time conjured up a task – a cause, ultimately a why – had lost its authority. It was, as Heidegger stated, an inability by the movements and the causes to request the support and its continuity from the individual. Life stopped having a meaning because the public world was lacking scripts and lines; the modern human being had the power to generate his own values though himself. See Heidegger, Martin. *Nietzsche*. Translated by Juan Luis Vermal. Barcelona: Ediciones Destino S.A., 2000.

47 AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. «Reflexiones y debates sobre violencia organizada y economía.» (Analysis Document) *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 9 September 2014, https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjqiYiTmejSAhXB8RQKHausDo8QFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ieee.es%2Fgalerias%2Ffichero%2Fdocs_analisis%2F2014%2FDIEEEA45-2014_ReflexionesViolencia_Economia_FAFM.pdf&usg=AFQjCNGVfBmnIuRiYiWEnZifXbTgiCjrna&sig2=ofa_X3Ikj2ZjQB7ZLrUq6Q. (last consulted 20.03.2017).

adopts the form of a State⁴⁸. This article does not aim to analyse all of the aspects of terrorism, nor to define all jihadism as a form of violence. I do not consider that the killing in Orlando and the war in Syria are the same phenomenon, but rather that they are events that are growing and developing in parallel, with multiple relationships and interdependencies.

Focusing once again on the religious decoupling from nihilistic jihadism, we can see several examples of how a large part of its propaganda and rhetoric is based on issues that are only tangentially related to religion. Marta Pons⁴⁹ pointed out that the main objective of the new Islamic fundamentalists is the deculturation of Islam, removing it from its cultural context; this would explain why those in charge of proselytism in the Islamic State try to create a distancing from religion, from the sectarian perspective; in other words, guaranteeing that all *religious knowledge* comes from controlled *ideological sources*.

“Alex has lived with her grandparents for almost all of her life. She learned that there was a mosque five miles away, but Faisal told her she should not go there”⁵⁰.

We have seen in numerous reports and documentaries how the Islamic State is developing in a very un-religious way in the West. Seeing how difficult it is to obtain information about the organisation through other means, these are often of great help to understand intra-group relations, and the aspirations and motivations of their members, etc. And that is where we see that their fundamentalist teachings have a fragile theological basis that is moderately removed from the tendencies followed by

48 Stating that it is a state doesn't lend nor strip legitimacy from the activities and policies that take place inside it. If it is able to coordinate the provision of certain basic services to the population and exercise power over the territory it controls (as well as having a tax system), then it is a state, politically speaking. A state at war that uses terrorism against its enemies and against its own population, but ultimately a state.

49 PONS SOLER, Marta. «La analogía entre la radicalización islámica y una campaña de marketing exitosa.» (Opinion Document) *Instituto Español de Estudios estratégicos*, 3 June 2016, <https://www.google.es/>

[url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=oahUKEwjO8POgmejSAhWC7RQKHamtA9MQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ieee.es%2FGalerias%2Ffichero%2Fdocs_opinion%2F2016%2FDIEEO56-2016_Radicalizacion_Marketing_MPons.pdf&usg=AFQjCNG_s](http://www.ieee.es%2FGalerias%2Ffichero%2Fdocs_opinion%2F2016%2FDIEEO56-2016_Radicalizacion_Marketing_MPons.pdf&usg=AFQjCNG_s)

W9RNmmP7qF6geBMILNggnySVQ&sig2=2SJwnn6VhV-dq3KAPetdlQ&bvm=bv.150120842,d.d24.

(last consulted 20.03.2017).

50 CALLIMACHI, Rukmini. «ISIS and the Lonely Young American.» *The New York Times*, 27 June 2015, <https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=oahUKEwjzmOfCmejSAhWDVxQKHRncBiMQFggcMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.nytimes.com%2F2015%2F06%2F28%2Fworld%2Famericas%2Fisis-online-recruiting-american.html&usg=AFQjCNEjMmPS4wt5PdSpl-RQgJnxSTHWgw&sig2=wyNoyKPvatVAo-SFpoBuKg>. (last consulted 20.03.2017).

other jihadist groups and traditions. For this reason, some jihad theorists consider that the Islamic State is a plague fighting against Muslims⁵¹. For their part, Islamic State has denied the division and lack of support from the side of some Salafist scholars (especially Abu Mohammad al-Maqdisi) for their cause⁵².

With the Islamic State currently being the global jihadist body with the greatest capacity for uptake and presenting the biggest threat – at practically all levels –, we need to understand what ideological relationship they have and what their link could be with specific forms of execution of violence. With that in mind, some studies have pointed out different correlations between political attitudes and the use of violence, particularly as related to authoritarianism⁵³, but also with models and specific ideologies such as modern developmentalism:

“(...) development tends to sharpen religious, interregional and ethnic tensions by ‘pitting’ traditional communities against each other. This does not mean that such tensions were non-existent in the past or that the planners provoke them. It means that by giving absolute priority to interests over passions, instrumental rationality over visions and worldviews, development converts the rich, multilayered relationships among the

51 VV.AA. «Fatwa of Some Jihad Scholars Regarding the Group IS and its Attack on the Mujahideen.» *Al-Minara*, 3 June 2015, <https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=oahUKEwi7ldrLmejSAhXDwBQKHUyQDOsQFggcMAA&url=https%3A%2F%2Falminara.wordpress.com%2F2015%2F06%2F03%2Ffatwa-of-some-jihad-scholars-regarding-the-group-is-and-its-attack-on-the-mujahideen%2F&usg=AFQjCNF4rFRXIHmSD-gANc7whpYYUm-vQIA&sig2=CCyLGL66RflBuduo-YiB3A>. (last consulted 20.03.2017). AL-FILISTINI, Abu Qatada. «A Message to the People of Jihad and those who Love Jihad.» 28 April 2014, <https://azelin.files.wordpress.com/2014/04/abc5ab-qatc481dah-al-filiserb9adc4abnc4ab-22message-to-the-people-of-jihc481d-and-its-admirers22-en.pdf>. (last consulted 20.03.2017). AL-MAQDISI, Abu Muhammad. «A call to the Ummah and the Mujahideen.» May 2014, <https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=oahUKEwi6ocDcmejSAhVFVRQKHfCOD2oQFgggMAI&url=https%3A%2F%2Fwww.gatestoneinstitute.org%2Fdocuments%2Fbaghdadi-caliph.pdf&usg=AFQjCNHs73-QbwTbaCZIEG3cSGMgGM7ivw&sig2=YH8WadXjydyce6AdHzeQA>. (last consulted 20.03.2017). JOSCELYN, Thomas. «Officials from Al Nusrah Front, Ahrar al Sham vow to continue fight against Islamic State.» *Long War Journal*, 20 July 2015, https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=oahUKEwi74eLnmejSAhUSGhQKHYGNBccQFggfMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.longwarjournal.org%2Farchives%2F2015%2F07%2Fofficials-from-al-nusrah-front-ahrar-al-sham-vow-to-continue-fight-against-islamic-state.php&usg=AFQjCNEyEPsjtBeNSzEQGv5sqPKW9_tEA&sig2=bg_7aC2ZRoTixm-9opWDdQ. (last consulted 20.03.2017).

52 DABIQ. «Foreword.» *Dabiq. Al-Qa'idah of Waziristan. A testimony from within*, Rabi' Al-Awwal 1436 (Islamic), <https://clarionproject.org/docs/isis-isil-islamic-state-magazine-issue-6-al-qaeda-of-waziristan.pdf> (last consulted 20.03.2017).

53 BENJAMIN, Arlin James. «The relationship between right-wing authoritarianism and attitudes toward violence: Further validation of the attitudes toward violence scale.» *Social Behavior and Personality*, 2006: 923-926.

FISH, M. Steven. «Islam and authoritarianism.» *World Politics*, 2002: 4-37.

communities into a unidimensional, interest-based, competitive relationship. (...) What was a complex encounter of cultures becomes, thus, a hard-eyed battle for the 'concrete' development-related gains"⁵⁴.

Bearing this in mind, and considering that the original conflict was born of a clash between ideologies that, in part, seems to have become a confrontation of violences, we should consider which ideological elements are capable of converting jihadism into a form of violence by the different players involved.

Construction of the villain and the hero

"If our enemies (and the other "villains" in our psychic narratives) help give us a sense of who we are not, of what we stand against, then, conversely, our heroes help tell us who we are, what we stand for"(...) "Initially, [Alan] Moore suggests that, given the black-and-white, all-or-nothing mentality of the kind of person who would become a hero (a person who wants to believe in "absolute values" but encounters only "darkness and ambiguity"), nihilism is a natural fall-back position"⁵⁵.

We first come across the phenomenon of villanisation which is a structuring and enabling factor. Marilyn Manson said that "in any story, the villain is the catalyst. The hero's not a person who will bend the rules or show the cracks in his armour. He's one-dimensional intentionally, but the villain is the person who owns up to what he is and stands by it". The hero is made up (in part) as a logical response to the existence of the enemy and owes him his existence as, without him, he would never be a hero. In other words: without a villain (enemy) and without heroic cause (legitimisation) there can be no hero. If at times the questions are more important than the answers – as the answers are logical conclusions of the questions – knowing the enemy can offer a possibility to unravel the basis of the construction of the self.

Some of the principal characteristics of the "enemy" are his lack of faith or religious zeal⁵⁶, nationalist philosophies⁵⁷, tendency towards stealth, falsehood and

54 NANDY, Ashis. Op. Cit.

55 THOMSON, Iain D. «Deconstructing the Hero.» In *Heidegger, Art, and Postmodernity*, by Iain D. Thomson, 141-168. Cambridge (United Kingdom): Cambridge University Press, 2012.

56 "This attitude is also one of dhann (weak thinking) of the jāhiliyyah [ignorant]". See DABIQ. (Dhul-Hijjah de 1435 (Islámico)). Foreword. Dabiq. The Failed Crusade (4). <https://clarionproject.org/docs/islamic-state-isis-magazine-Issue-4-the-failed-crusade.pdf>. (last consulted 20.03.2017).

57 "The Taliban released another written statement fabricated with a nationalist tone and dialect in the name of the deceased Mullā 'Umar, congratulating the Ummah on Eid al-Fitr and supporting the national Afghan reconciliation with the apostate regime". See DABIQ. (Dhul-Qādah de 1436 (Islámico)). Foreword. *Dabiq. From the Battle of Al-Ahzab to the war of coalitions* (II). <https://clarionproject.org/docs/Issue%20II%20-%20From%20the%20battle%20of%20Al-Ahzab%20to%20the%20war%20of%20coalitions.pdf>. (last consulted 20.03.2017).

misrepresentation⁵⁸, aversion to Islam (mainly by *the crusaders*⁵⁹), racism⁶⁰ and a lack of ethics/morals⁶¹.

In turn, the enemy can be subdivided into two main groups: one internal (the *apostate tyrant*) in Islamic lands (dar-al-islam) and an external one (the *crusader/infidel*) in lands of war (dar-al-harb). While at the beginning, the Islamic State's main enemy was an internal one – contradicting the legacy of al-Qaeda and its external enemy – over time, attention has turned towards the external enemy⁶².

It is the external enemy that is hit particularly by ultraviolence and by the Manichaean, totalitarian and fatalistic construction. The external enemy cannot be beaten by the Islamic State, it can only be pounded from the long-term effects of the propaganda, i.e., carrying out attacks and promoting radicalisation from within its borders, with a double effect: boost the morale of those living under the Islamic State who see these acts as a kind of payback/retaliation/response to Western bombings, and increase the international appeal of the organisation and promote new attacks. The internal enemy is fought from within the territory and there the communication and narrative manoeuvres have different characteristics. There must be a differentiation between the enemies and they must be given different roles because only by doing that

58 “They immediately began searching for anything negative that they could use against him, and subsequently began reporting numerous allegations made against him in an attempt to smear his character and, by extension, the noble cause that he was fighting for – the cause of Allah (ta’ālā)”. See DABIQ. (Rabi’ Al-Awwal de 1436 (Islámico)). Foreword. *Dabiq. Al-Qa’idah of Waziristan. A testimony from within* (6). <https://clarionproject.org/docs/isis-islamic-state-magazine-issue-6-al-qaeda-of-waziristan.pdf>. (last consulted 20.03.2017).

59 An empty signifier used to describe principally the United States, other Christian states (or states perceived as such) and international organisations that defend the *Christian bloc* such as the North Atlantic Treaty Organisation (NATO).

60 “The past year has seen a number of high-profile race-related incidents dominate the headlines in America, bringing the topic of racism back into the spotlight across the country, and like most other major issues that take center stage in the crusader media, racism does not go ignored by the Muslim minority living in the lands of kufr”. See DABIQ. «Wala and Bara versus American Racism.» *Dabiq. From the Battle of Al-Ahzab to the War of Coalitions*, Dhul-Qa’dah 1436 (Islamic): 18-21 <https://clarionproject.org/docs/Issue%2011%20-%20From%20the%20battle%20of%20Al-Ahzab%20to%20the%20war%20of%20coalitions.pdf>. (last consulted 20.03.2017).

61 “With the advent of the “sexual revolution” five decades ago, the West was plunged into a downward spiral of sexual deviance and immorality”. See DABIQ. (Rabi’ Al-Akhir de 1436). Islamic State Reports. *Dabiq. From Hypocrisy to Apostasy* (7), págs. 26-45. <https://clarionproject.org/docs/islamic-state-dabiq-magazine-issue-7-from-hypocrisy-to-apostasy.pdf>. (Last consulted 20.03.2017).

62 SAVERIO ANGIÒ, Francesco. «Cambio Estratégico de Daesh: “Queremos París”, desde la lucha contra el enemigo cercano a la lucha contra el enemigo lejano.» (Opinion Document) *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 7 January 2016, https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjlx7i2m-jSAhXCwBQKHTIvBpEQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ieee.es%2FGalerias%2Ffichero%2Fdocs_opinion%2F2016%2FDIEEEE004-2016_CambioEstrategico_Daesh_Saverio_Angio.pdf&usq=AFQjCNHbx7U3OpqPjuCOrc8QtJhdmASToA&sig2=N-DA-HGDBzYjo694FhkZkA. (last consulted 20.03.2017).

is it possible to understand the Islamic State's communication ploy. Their barbaric acts in Syria and Iraq have propagandistic consequences *inside* and *outside* these territories.

The use of extreme violence with beheadings and terrorist attacks aims to endorse a message of being the winner, to show growing strength. Their brutality shows bodily force and the ability to strike back and punish their enemies while at the same time imposing their will on the local population. In addition, this propaganda plays down their losses and disguises their weaknesses: the day they lost the Syrian city of Kobane, they released a video of the immolation of the Jordanian pilot Muath al-Kasabeh (despite the fact that the video had been recorded beforehand and held back)⁶³.

Their enemies – infidels, apostates, heretics, crusaders, etc. – are dehumanised through their ideology and are shown as trophies when they are killed. So, victims of the Islamic State are said to be, for example, homosexuals, apostates or pagans (depriving them of any other type of identification that gives them identity and humanity) and then they are executed, with the result shown down to the very last detail (a defenestrated corpse, a beheaded body or a body destroyed by an explosion, etc.).

This Manichaeian vision can be seen not only in the case of the Islamic State (and its leader)⁶⁴ and al-Qaeda, but also in the messages conveyed by jihadists and pro-jihadists who exploit a division between good, the community of believers, the *Ummah* and bad, the community of infidels, the *kuffar*. See how these terms are used by the jihadist Zahra Halaneto dehumanise the “enemy”⁶⁵.

There is also a hyper-militarisation of the message: almost half of the photos that are published in the Islamic State's magazines and the scenes in their videos contain military paraphernalia, weapons or scenes of war. The hero is generally a man who, following a difficult life (for example time in prison or having been brought up in an *infidel* country) and numerous military feats, is killed by a *drone* bringing about his *instant death* and turning him into a martyr for the cause of God. There is thus a mediatic exaltation, not of a warrior but of a *berserker*, he who sought out death and who aspires, above all, to Valhalla⁶⁶.

63 GARTENSTEIN-ROSS, Daveed, Nathaniel BARR, and Bridget MORENG. *The Islamic State's Global Propaganda Strategy*. The Hague (The Netherlands): International Centre for Counter-Terrorism, 2016.

64 GEORGES, Amaryllis. *ISIS Rethoric for the Creation of the Ummah*. Abu Dhabi (United Arab Emirates): Trends Research & Advisory, 2015.

65 SALTMAN, Erin Marie, and Melanie SMITH. *'Till Martyrdom Do Us Part'*. London (United Kingdom): Institute for Strategic Dialogue, 2016.

66 HALVERSON, Jeffry R., H.L. GOODALL, and Steven R. CORMAN. *Master Narratives of Islamist Extremism*. Hampshire (United Kingdom): Palgrave Macmillan, 2011.

The exemplar jihadist is not trying to build a caliphate but is trying to find his final destination, martyrdom, be a witness. This postmodern *shahid*⁶⁷ draws from mythical elements and from primitive narratives that transform the soldier into a being who should not be seeking victory in battle, but rather death in battle. Just as the driver committing suicide in the film *Mad Max* proclaimed “witness me” while the others watched on, and once the act of suicide was completed, evoked their God⁶⁸, the *shahid* invokes a declaration of faith (*shahada*) and their observers proclaim that “God is the greatest” once the martyrdom has been performed. In this way, the act of suicide, culturally repudiated and religiously forbidden in Abrahamic religions, is transformed into a glorious act.

“Some Muslims may perhaps regard death in a suicide attack as predestined (maktub) and criticism of it as an unlawful querying of a decree of divine providence”⁶⁹.

“Salafi jihadists believe that suicide operations against “infidels” and “apostates” (i.e., non-Muslim heretics and nominally Muslim “traitors”) represent the ultimate form of devotion to God and the optimal way to wage jihad. They present jihad and self-sacrifice as the antithesis to everything the West stands for—hence the mantra, “The West loves life, while true Muslims love death”⁷⁰.

4. CONCLUSIONS AND PROPOSALS

Jihadism is a phenomenon that is far too complex to be considered merely as a form of terrorism. The Islamic State has shown that *jihad* can permeate the essence of a state, of a lone wolf and of a terrorist organisation. It is a term that appeals to very different realities and that nonetheless generates interdependencies and synergies.

Would the murderer in Orlando, Omar Mateen, have committed the attack if the Islamic State hadn't existed? And could the Islamic State exist without the thousands of Europeans who have travelled to fight for it, attracted by its victories and heroic narrative? Would Al-Shabaab exist if Somalia was a state and not a failed state? Would there be young people in Europe prepared to go to Syria if they felt their lives were full of meaning?

Jihadism is not unrelated to other current social processes that affect very different but increasingly interconnected societies. That is why it changes its nature, its discourse and its objectives. While in the past, Palestine was an almost omnipresent element

67 Arabic term meaning “witness” or “he who dies deliberately for the cause of God”.

68 See the clip on <https://www.youtube.com/watch?v=LCMBPjCnOg8>. (Last consulted 20.03.2017).

69 SCHIRRMACHER, Christine. «Suicide, Martyrdom and Jihad in the Koran, Islamic theology and society.» *Institute of Islamic Studies*, 2004: 10-14.

70 MOGHADAM, Assaf. «Motives for Martyrdom.» *International Security* 33, nº 3 (2008): 46-78.

in jihadist rhetoric, now the narrative has fragmented and adapted to new global audiences (more abstract and less concerned by successes and specific causes).

On the postmodern stage – where reality and power have become perhaps more elusive than ever before – a type of violence is consolidating that, while not new, is growing in importance due to its effects and increasing presence. Nihilistic violence, i.e. violence as an ultimate goal, is not a direct product of jihadism but rather the result of a *mainly western* social and psychological process – that even has *western roots*. It is not a question of an instrumental use of religion for political purposes, but rather the use of religion for violent purposes that, in this case, the Islamic State is able to channel in the pursuit of a political project. In other words, extremist entities are channelling and offering an (interesting) escape to this alienated population as opposed to the nation states doing so.

Combatting this hollow violence involves thinking about the narratives and also the circumstances in which they can be developed. The constant call for the *need for a counter-ideology* or to *win on the battlefield of ideas* may lead to forgetting that ideologies are not only fought with counter-ideologies, but that they are also fought by offering ideologies capable of replacing them. And for these ideologies to take shape, a social basis shared by the majority of the population capable of avoiding falling into nihilism needs to be created. Offering meaning and existence is, however, a tough challenge when adopting public policies.

The consequences of the nihilistic process impact on security and defence but have much deeper roots that affect all manner of issues and that, ultimately, are closely related to the level of social cohesion and to the ability to recognise the value of the individuals that make up the social group. The integration, not only of different needs but also of ideologies, reactive identities etc., is necessary. Ultimately, there is a need to recognise diversity in an increasingly uniform and standardised world that is experiencing huge human displacements and in which, however, dialogue has been eliminated as a form of encounter (to be substituted by confrontation).

Many of the necessary integration policies should not be implemented vertically because this makes it more likely to come to a disagreement. Recognition is achieved with time and cohabitation, not imposition and coexistence. Public authorities should be charged with creating a framework for cohabitation through public policies, but it should also be the state institutions who are in charge of implementing them through cohabitation with neighbours, forums for dialogue, discussions, etc., as far as possible.

State police and security forces, as well as the armed forces, should also take initiatives capable of contributing to this cohabitation. This should translate not only into appropriate training for personnel, but also in being able to confront the weight and capacities of the institution regarding the social reality it contributes to and works for. As guardians and guarantors of legal violence, they have a fundamental responsibility in its use.

The same is true of those whose job it is to inform on the reality (journalists and other players in the media and social media). Their responsibility when defining and

making recognisable violence, its sources and its motives is fundamental for an effective understanding of conflicts (a necessary first step to finding a possible resolution to conflicts).

Nonetheless, it is important to define the scope of this process and situate it within a broader context. Not everyone who joins the Islamic State does so in order to exercise ultraviolence. In many cases, it is down to issues of belonging and identity and (lack of) social cohesion, and thus far it is only a limited (but very visible) group that gives outlet to their nihilism through these practices. And yet, the fact that it is precisely the Islamic State reaching a greater number of followers (in the West and the rest of the world)⁷¹ means that the risks associated with their policy of hate management are particularly high.

BIBLIOGRAPHY

ALBATTAR. *Orlando Attack*. s/l, 14 June 2016.

ALEXANDER, Harriet. «Omar Mateen searched for Facebook posts about Orlando shooting while he was carrying it out.» *The Telegraph*, 16 June 2016.

AL-FILISTINI, Abu Qatada. «A Message to the People of Jihad and those who Love Jihad.» 28 April 2014.

AL-MAQDISI, Abu Muhammad. «A call to the Ummah and the Mujahideen.» May 2014.

APARICIO-ORDÁS GONZÁLEZ-GARCÍA, Luís A. «El origen de la violencia en las sociedades humanas: Violencia simbólica, violencia fundadora y violencia

71 SETAS VÍLCHEZ, Carlos. «El Estado Islámico es más 'sexy' que Al Qaeda.» *esglobal*, 19 September 2014, https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=oahUKEwiH2YPqm-jSAhXGOxQKHSoEA3gQFggcMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.esglobal.org%2Fel-estado-islamico-es-mas-sexy-que-al-qaeda%2F&usg=AFQjCNGBxTC71wCBvHsQlXgCOUVa_DXGDA&sig2=6o5sMeqsed2xrL8cGb_nTA. (last consulted 20.03.2017). RT. «Crece alarmantemente la captación de yihadistas españoles por parte del Estado Islámico.» *RT*, 29 March 2016, <https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=oahUKEwidpJ6AnOjSAhWKvBQKHazSChoQFggaMAA&url=https%3A%2F%2Factualidad.rt.com%2Factualidad%2F203321-yihadistas-espana-siria-estado-islamico&usg=AFQjCNGIuec5cRTsw03tkZ4-6UfB8tYrA&sig2=E3fuiTeAQYl8zP26vkchvg&bvm=bv.150120842,d.d24>. (last consulted 20.03.2017). GUTIÉRREZ, Óscar. «El Califato no pierde atractivo.» *El País*, 10 August 2015, https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=oahUKEwi647OJnOjSAhXBixQKHTniDBoQFggfMAA&url=http%3A%2F%2Finternacional.elpais.com%2Finternacional%2F2015%2Fo8%2Fo9%2Factualidad%2F1439132728_703778.html&usg=AFQjCNEIoCoWOoqmc6lMtwF9cQYd9hGoCA&sig2=W28cmDvp68dSpbDbiXYMkQ. (last consulted 20.03.2017).

- política.» (Opinion Document) *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 24 August 2015.
- APARICIO-ORDÁS GONZÁLEZ-GARCÍA,. «La violencia en las sociedades humanas. Una nueva connotación sobre la violencia: El tiranicidio. Desarrollo teórico y justificación.» (Opinion Document) *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 28 August 2014.
- AYUSO, Silvia. «EE UU entra en Siria y mata a un alto mando del Estado Islámico.» *El País*, 17 May 2015.
- AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. «La violencia y el ser humano.» (Analysis Document) *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 3 June 2015.
- AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS. «Reflexiones sobre el empleo de la violencia.» (Analysis Document) *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 10 September 2013.
- AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS. «Reflexiones y debates sobre violencia organizada y economía.» (Analysis Document) *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 9 September 2014.
- BENJAMIN, Arlin James. «The relationship between right-wing authoritarianism and attitudes toward violence: Further validation of the attitudes toward violence scale.» *Social Behavior and Personality*, 2006: 923-926.
- CALLIMACHI, Rukmini. «To Mantain Supply of Sex Slaves, ISIS Pushes Birth Control.» *New York Times*, 12 March 2016.
- CALLIMACHI. «ISIS and the Lonely Young American.» *The New York Times*, 27 June 2015.
- CALLIMACHI y RUKMINI. «ISIS Enshrines a Theology of Rape.» *New York Times*, 13 August 2015.
- COHAN, John Alan. «Necessity, Political Violence and Terrorism.» *Stetson Law Review*, 2006: 903-981.
- DABIQ. «Foreword.» *Dabiq. Al-Qa'idah of Waziristan. A testimony from within*, Rabi' Al-Awwal 1436 (Islamic).
- DABIQ.. «Islamic State Reports.» *Dabiq. From Hypocrisy to Apostasy*, Rabi' Al-Akhir 1436: 26-45.
- DABIQ.. «The Burning of the Murtadd Pilot.» *Dabiq. From Hypocrisy to Apostasy. The extinction of the Grayzone*, Rabi' Al-Akhir 1436: 5-8.
- DABIQ.. «Foreword.» *Dabiq. From the Battle of Al-Ahزاب to the war of coalitions*, Dhul-Qa'dah 1436 (Islamic).
- DABIQ.. «The Evil of Division and Taqlid.» *Dabiq. From the Battle of Al-Ahزاب to the War of Coalitions*, Dhul-Qa'dah 1436 (Islamic): 10-15.

- DABIQ.. «Wala' and Bara' versus American Racism.» *Dabiq. From the Battle of Al-Ahzab to the War of Coalitions*, Dhul-Q'adah 1436 (Islamic): 18-21.
- DABIQ.. «Foreword.» *Dabiq. The Failed Crusade*, Dhul-Hijjah 1435 (Islamic).
- DELGADO RUIZ, Manuel. «Discurso y Violencia: La 'Fantasmización' Mediática de la Fuerza.» *Trípodos*, 1998: 55-68.
- DRAKE, C.J.M. «The Role of Ideology in Terrorists' Target Selection.» *Terrorism and Political Violence* 10, nº 2 (1998): 53-85.
- DREYFUS, Hubert L. «Heidegger on the Connection between Nihilism, Art, Technology and Politics.» In *The Cambridge Companion to Heidegger*, by Charles B. Guignon, 345-372. Cambridge (United Kingdom): Cambridge University Press, 2006.
- EFE. «Dron de Estados Unidos mata a 150 terroristas en Somalia.» *El Comercio*, 7 March 2016.
- EL MUNDO. «Omar Mateen, el asesino de Orlando, buscó en Facebook el atentado mientras disparaba.» *El Mundo*, 17 June 2016.
- ENGEL, Pamela. «Here's the ISIS message the female San Bernardino shooter posted on Facebook during the attack.» *Business Insider*, 17 December 2015.
- EUROPA PRESS. «Omar Mateen escribió a su mujer e hizo búsquedas en Facebook para saber si se hablaba de su ataque.» *ABC*, 17 June 2016.
- FERNANDEZ, Alberto M. *Here to stay and growing: Combating ISIS propaganda network*. Washington D.C. (United States): The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World, 2015.
- FISH, M. Steven. «Islam and authoritarianism.» *World Politics*, 2002: 4-37.
- GALTUNG, Johan. «Cultural Violence.» *Journal of Peace Research* 27, nº 3 (1990): 291-305.
- GALTUNG, Johan. «Investigación para la paz y conflictos: Presente y Futuro.» *Todavía en busca de la paz*. Zaragoza: Fundación Seminario de Investigación para la Paz, 2004. 525-542.
- GALTUNG, Johan. «Violence, Peace, and Peace Research.» *Journal of Peace Research*, 1969: 167-191.
- GARTENSTEIN-ROSS, Daveed, Nathaniel Barr, and Bridget Moreng. *The Islamic State's Global Propaganda Strategy*. The Hague (The Netherlands): International Centre for Counter-Terrorism, 2016.
- GAVIÑA, S. «De Bin Laden a Jihadi John, los líderes terroristas abatidos por EE.UU.» *ABC*, 23 May 2016.
- GEORGES, Amaryllis. *ISIS Rethoric for the Creation of the Ummah*. Abu Dhabi (United Arab Emirates): Trends Research & Advisory, 2015.

- GLASSFORD, John. *Nihilism and Modernity. Political Response in a Godless Age*. Milton Keynes (United Kingdom): UK Open University, 1998.
- GREENFIELD, Daniel. «Islamic State: If 10 Muslims Rape a Non-Muslim Woman, She Becomes Muslim.» *Frontpage Mag*, 9 October 2015.
- GROB, Stefanie. «Supermodelos.» In *Art Teatral. Cuadernos de minipiezas ilustradas*, by Eduardo (Director) Quiles and Brigitte E. (Coordinator) Jirku, 17-23. Rafaelbunyol, 2007.
- GUNARATNA, Rohan, Arie W. KRUGLANSKI, and Michele GELFAND. «Terrorism as Means to an End: How Political Violence Bestows Significance.» In *Meaning, Mortality and Choice: The Social Psychology of Existential Concerns*, by Phillip R. Shaver and Mario Mikulincer, 203-213. Washington, D.C. (United States): American Psychological Association, 2012.
- GUTIÉRREZ, Óscar. «El Califato no pierde atractivo.» *El País*, 10 August 2015.
- HALVERSON, Jeffrey R., H.L. Goodall, and Steven R. Corman. *Master Narratives of Islamist Extremism*. Hampshire (United Kingdom): Palgrave Macmillan, 2011.
- HEIDEGGER, Martin. *Nietzsche*. Translated by Juan Luis Vermal. Barcelona: Ediciones Destino S.A., 2000.
- HODOROWSKI, Danny, and Donna Oliver. *The Faces Behind the Flags: Football-Hooliganism's connections to Civil-Society in Moscow*. Des Moines, Iowa (United States): Drake University, 2012.
- JOSCELYN, Thomas. «Officials from Al Nusrah Front, Ahrar al Sham vow to continue fight against Islamic State.» *Long War Journal*, 20 July 2015.
- KRUGLANSKI, Arie W., Michele J. Gelfand, Jocelyn J. Bélanger, Anna Sheveland, Malakanthi Hetiarachchi, and Rohan Gunaratna. «The Psychology of Radicalization and Deradicalization: How Significance Quest Impacts Violent Extremism.» *Political Psychology*, 2014: 69-93.
- KRUGLANSKI, Arie W., Xiaoyan CHEN, Mark DECESNE, Shira FISHMAN, and Edward OREHEK. «Fully Committed: Suicide Bombers' Motivation and the Quest for Personal Significance.» *Political Psychology*, 2009: 331-357.
- KRUGLANSKI, Arie W., and E. OREHEK. «The Role of the Quest for Personal Significance in Motivating Terrorism.» In *The Psychology of Social Conflict and Aggression*, by J. Forgas, A. Kruglanski and Williams K. (Eds.), 153-166. New York (United States): Psychology Press, 2011.
- MOGHADAM, Assaf. «Motives for Martyrdom.» *International Security* 33, nº 3 (2008): 46-78.
- NAJI, Abu Bakr. *The Management of Savagery*. Translated by William McCants. Cambridge, Massachusetts (United States): John M. Olin Institute for Strategic Studies (Harvard University), 2006.

- NANDY, Ashis. *Development and Violence*. Trier (Germany): Zentrum für europäische Studien, 1995.
- WORLD HEALTH ORGANISATION. *Changing cultural and social norms that support violence*. Malta: World Health Organisation, 2009.
- PONS SOLER, Marta. «La analogía entre la radicalización islámica y una campaña de marketing exitosa.» *Instituto Español de Estudios estratégicos*, 3 June 2016.
- PUGMIRE, Jerome. «Vicious Russian hooligans at Euro train and prepare to fight.» *The Washington Post*, 13 June 2016.
- QUINTON, Matt. «Russian hooligans are neo-Nazis hooked on violence and crystal meth out to wage war on England fans at Euro 2016 in France.» *The Sun*, 13 June 2016.
- RAINSFORD, Sarah. «Is Russia exporting a new breed of football hooligan?» *BBC*, 15 June 2016.
- RODRIGO Alsina, Miquel. «La Narrativització de la violència.» *Quàrderns del CAC*, 2003: 15-21.
- ROY, Olivier. «What is the driving force behind jihadist terrorism?» *Inside Story*, 23 March 2016.
- RT. «Crece alarmantemente la captación de yihadistas españoles por parte del Estado Islámico.» *RT*, 29 March 2016.
- SALTMAN, Erin Marie, and Melanie SMITH. *'Till Martyrdom Do Us Part'*. London (United Kingdom): Institute for Strategic Dialogue, 2016.
- SAVERIO ANGIÒ, Francesco. «Cambio Estratégico de Daesh: «Queremos París», desde la lucha contra el enemigo cercano a la lucha contra el enemigo lejano.» (Opinion Document) *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 7 January 2016.
- SCHIRRMACHER, Christine. «Suicide, Martyrdom and Jihad in the Koran, Islamic theology and society.» *Institute of Islamic Studies*, 2004: 10-14.
- SETAS VÍLCHEZ, Carlos. «El Estado Islámico es más 'sexy' que Al Qaeda.» *esglobal*, 19 September 2014.
- THAROOR, Ishaan. «The Islamic State's shocking war on gays.» *The Washington Post*, 13 June 2016.
- THOMSON, Iain D. «Deconstructing the Heroe.» In *Heidegger, Art, and Postmodernity*, by Iain D. Thomson, 141-168. Cambridge (United Kingdom): Cambridge University Press, 2012.
- TRILLO, Manuel. «El autor de la masacre de Orlando llamó a la policía en medio del tiroteo.» *ABC*, June 13 2016.

- VV.AA. «Fatwa of Some Jihad Scholars Regarding the Group IS and its Attack on the Mujahideen.» *Al-Minara*, 3 June 2015.
- WILLIAMS, Lauren. *Islamic State propaganda and the mainstream media*. Sydney (Australia): Lowy Institute for International Policy, 2016.
- WINTER, Charlie. *The Virtual 'Caliphate': Understanding Islamic State's Propaganda Strategy*. London (United Kingdom): Quilliam Foundation, 2015.
- WRIGHT, Austin L. *Terrorism, Ideology and Target Selection*. Princeton, New Jersey (United States): Princeton University (Department of Politics), 2013.
- ZARETSKY, Robert, and David MIKICS. «Is ISIS an army of nihilists? Just the opposite.» *Boston Globe*, 31 August 2014.
- ZELIN, Aaron Y., and Jacob OLIDORT. «The Islamic State's Views on Homosexuality.» *The Washington Institute*, 14 June 2016.

Submitted: October 15, 2016.

Accepted: April 19, 2017.

María del Carmen Girón Tomás

Head of International Relations Area at DGT. Higher Scale of Traffic

Technicians. PhD Student at The Security Doctoral Programs in UNED.

E-mail: mcgironn@gmail.com

AN ANALYSIS OF THE NATIONAL SECURITY LAW IN SPAIN AS A COMPREHENSIVE SECURITY LAW. PROPOSAL TO INCLUDE SECURITY ON LAND ROUTES AS AN AREA OF SPECIAL INTEREST FOR NATIONAL SECURITY

Abstract

A National Security Law has officially come into force in Spain, establishing a National Security System and contributing to international security. Its key components are National Defence, Public Security and External Action. With a view to improving the necessary anticipation, prevention, analysis of, reaction and resistance to, as well as the recovery from risks and threats that might compromise National Security, the proposal is presented here for a new cross-cutting dimension not specifically contemplated heretofore, which is the Security of Land Routes and the Security of Mobility and Land Transport, and for Spain to assume a leading role in the EU Commissariat for Security Union.

Keywords

National and international security, land routes, security, mobility, fight against terrorism, organised crime, political violence, information and intelligence services, criminal investigation, international police cooperation.

AN ANALYSIS OF THE NATIONAL SECURITY LAW IN SPAIN AS A COMPREHENSIVE SECURITY LAW. PROPOSAL TO INCLUDE SECURITY ON LAND ROUTES AS AN AREA OF SPECIAL INTEREST FOR NATIONAL SECURITY

INTRODUCTION

National Security is linked to global security and legislation and the National Security Strategy needs to be addressed from an international perspective; this forces countries to analyse what happens in the rest of the world from a universal viewpoint. In addition, countries have to meet their international commitments, and the United Nations, OSCE, NATO, and the European Union promote comprehensive, coordinated and coherent responses to Security at international level thus providing the framework for individual National Security Policies and Strategies.

This paper, through its theoretical analysis of the National Security Law in Spain, following the Comprehensive Security model, proposes the specific inclusion of Maritime Security, and Security on Land Routes as a new area of special interest for National Security, with Mobility and Land Transport Security as a line of action in the National Security Strategy. Similarly it envisages their inclusion as a legal provision for Security in Transport and Critical Land Infrastructures.

1 UNITED NATIONS, The General Assembly approved the United Nations Global Strategy on Terrorism on September 8, 2006, Resolution 60/288. Cited on <http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/NACIONES+UNIDAS+8+SEPTIEMBRE+2006+> (SPANISH). pdf/2053629e-27d1-4a0f-a8aa-a13f51093e3. Obtained on September 2, 2012 <http://www.un.org/es/sc/ctc/action.html> September 8, 2010 “The states reaffirmed the National Strategy against terrorism and reiterated their strong and unequivocal condemnation in all its forms and manifestations, regardless of who committed it, from where and for what purpose”. ‘*Plan of Action to prevent Violent Extremism*’ A/70/674, December 24, 2015. Consulted on February 22, 2016. “The UN Security Council called on the international community to increase cooperation and concerted efforts in the fight against terrorism to prevent attacks on vital infrastructure” <https://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=36761> Obtained on February 16, 2017.

2 NATO, “NATO 2020. Assured Security; Dynamic engagement” May 17, 2010 http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2010_05/20100517_100517_expertsreport.pdf. Consulted on April 13, 2013.

3 OSCE, OSCE consolidated framework for the fight against terrorism, Decision number 1063, December 7, 2012. <http://www.osce.org/es/pc/98545?download=true>. Consulted September 14, 2014.

4 EU, ‘A global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy’, June 2016 http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf Consulted on January 2, 2017

The line of approach adopted with this proposal is in accordance with the framework of the National Security Law and the strategic lines of action contained in the National Security Strategy of 2013 *A shared project* ⁵, as well as in previous Annual Reports on National Security and the 2016 Annual National Security Report ⁶. Similarly it takes into account the Spanish government's warning ⁷ of the need to tackle the new challenges of National Security.

In the Guidelines for the drafting of the National Security Strategy ⁸ it is clearly stated that “the draft National Security Strategy should include an analysis of the strategic environment to identify the risks and threats that affect the Security of Spain, to define the strategic lines of action in each area of activity and to promote the best possible use of existing resources”.

From a methodological standpoint,⁹ attention is paid in this paper to the analysis of the variable multiples interacting along these strategic lines and in particular:

- The security environment.
- The goals and objectives.
- The strategy.
- The limited resources.
- The means and utilities.
- The risks.

Bartlett's method of analysis, combining variables to set goals and achieve a balance between all of them, is ideal for defining National Security strategies through their interaction.

5 GOVERNMENT OF SPAIN. PRIME MINISTER'S OFFICE, National Security Strategy, A shared project, 2013, NIPO 002130347. Accessed on September 24, 2014 http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblepdf.pdf.

6 GOVERNMENT OF SPAIN. PRIME MINISTER'S OFFICE AND MINISTRY OF TERRITORIAL ADMINISTRATIONS. Annual National Security Report 2016, approved by the National Security Council at its meeting on January 20, 2017 NIPO electronic ed. 785-17-002X. http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/140217-Informe_Anuale_Seguridad_Nacional_2016.pdf. Consulted on 15.2.17.

7,8 PRIMEMINISTER'SOFFICEANDMINISTRYOFTERRITORIALADMINISTRATIONS, PRA Order 115/2017, February 9, in its publication of the Agreement of the National Security Council, establishing the schedule of procedures for the drafting of the National Security Strategy. State Gazette number 38, February 14, 2017, Sec I, pp 9878 and 9879. <https://www.boe.es/boe/dias/2017/02/14/pdfs/BOE-A-2017-1459.pdf>. Consulted February 14, 2017.

9 BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. “Theoretical methods for the drafting of defence and security strategies” in Searching for a National Security Strategy Ed. Ministry of Defence, General Technical Secretariat; Prologue Javier Solana; Edition number: 1ª; Ed. Ministry of Defence: Madrid, 2016, pp.151 to 152 and 165 to 168. ISBN 978-84-9091-176-1 (printed version).



Prepared by the author combining the Methods of Bartlett and Kugler.

According to Kugler's analytical method, multidisciplinary analysis involves different levels and considers firstly the establishment of the conceptual framework, strategy development and its evaluation; at a second level, a systems analysis with state plans and programmes, and finally, at operational level, the establishment of specific directives, prioritisation and the allocation of resources.

"A comprehensive approach to crisis management provides for the unlimited connection of the so-called fundamental components of National Security, specifically National Defence, Public Security and Foreign Action, with the permanent support of the State's intelligence services, both for its normal operation" ex art.18.2 of the National Security Law (hereafter, NSL) (...) as well as "for its use in crisis management within the framework of the National Security System"¹⁰.

Thus, in view of the stated proposal for the inclusion of the Security of Land Routes as an area of special interest for National Security¹¹, the present analysis also

¹⁰ See footnotes 7 and 8, p. 988o.

¹¹ GOVERNMENT OF SPAIN. PRIME MINISTER'S OFFICE AND MINISTRY OF TERRITORIAL ADMINISTRATIONS. Annual National Security Report 2016, approved by the National Security Council at its meeting on January 20, 2017 pp. 1 to 5 including paragraph 5,

recommends that Mobility and Land Transport Security in an international context should be considered as a line of action under our National Security Strategy, since our National Security Law reflects the need to comply with the international commitments assumed by this country. Its regulation is addressed from the perspective of Comprehensive Security, and as such “subscribes a comprehensive approach to security, which recognises a balance between its political, economic, socio-cultural and environmental dimensions”¹².

THE SECURITY OF COUNTRIES AT INTERNATIONAL LEVEL

The concept of Security is a very complex one and has undergone multiple transformations since the end of the Cold War. Security specifies that in its definition qualifying adjectives should be included with their different meanings, such as National, International, Interior, External, Regional, Territorial, Public, Private, Human, Collective, Shared, Cooperative, Global, Comprehensive, Sustainable, Energy, Traffic, Food, Cybersecurity, etc. Therefore, Security is today a complex, dynamic and mutated concept.

In an approximation to the definition of Security the Royal Spanish Academy's Dictionary of the Spanish Language¹³, defines it as “the quality of secure” and “secure”, and also “free and exempt from all danger, damage or risk”.

For its part, the Dictionary of Intelligence and Security¹⁴ establishes the meaning of Security as follows: “situation free or exempt from threats, danger, damage or risk that permits the satisfactory development of activities (...)”. This work also includes in its definitions a varied typology of related adjectives: Citizenship, Cryptology, Information, Classified Information, Emanations, Information and Communication Technologies, Operations, Personnel, In-depth, Physical, Human, Comprehensive, Interior, Legal, Multilayer, National, Private, Public and Tactical.

containing a detailed reference to Spain's activities in an international context in relation to Security, including Defence, with regard to International Organisations and Agencies, multilateral scenarios of various kinds and with the participation of other countries.

http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/I40217-Informe_Anuale_Seguridad_Nacional_2016.pdf Consulted on 15.2.17 NIPO ed. electrónica 785-17-002X.

¹² LABORIE IGLESIAS, Mario TCol DEM, Framework paper 05/2011 *La evolución del concepto de Seguridad*, Ministry of Defence, IEEE, June 2011, p.3, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf Consulted on 12 January 2012.

¹³ Dictionary of the Spanish Language Twenty-second edition. www.dle.rae.es Consulted on November 27, 2010.

¹⁴ DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M. et al. Dictionary of Intelligence and Security. Ed. Lid, prologue José Manuel Blecu: Madrid, 2013, pp. 230 to 234.

This last definition includes “threat” and “risk”, when the latter is perceived as “danger”. When a causal agent of danger - animate or inanimate – brings about its materialisation, it becomes a “threat” that crystallises into “harm”.

There are currently threats to Security that were not foreseeable when the United Nations (hereafter UN)¹⁵ was constituted in 1945, which contemplated six groups of threats that were of concern to the world at that time and in the decades to come:

- War between States;
- Violence within the State, including civil war, large-scale abuse of human rights and genocide;
- Poverty, infectious diseases and the degradation of the environment;
- Nuclear, radiological, chemical and biological weapons;
- Terrorism;
- Organised transnational crime;

“Protection against all danger necessarily implies protection against all threats, which in turn will inevitably always constitute danger. On the other hand, Security is preventive in nature (...) while Defence is the way to oppose a danger or a threat; Security is much more demanding and more difficult to achieve; it is more preventive and more utopian in in that it tries to stave off all risk, danger or threat to the persons and goods that are the object of that Security. In the field of international relations, the goal of Security is a stable world”.¹⁶

In September 2015, representatives from 193 countries adopted a historic commitment with the approval of 17 Sustainable Development Goals¹⁷ which for the first time were agreed upon after more than 3 years of negotiations, with the participation of all UN member countries, non-governmental organisations (NGOs hereafter) and other actors. Goal 16 set out to promote peaceful societies and access to justice for all. Common threats make it possible for countries to unite with each other and address such issues together, through international, multilateral or regional organisations. The historical precedent of Collective Security is to be found in art. 11 of the Covenant of the League of Nations of 1919, which stated that any war or threat of war, whether immediately affecting any of the Members of the League or not, implied the need for action to safeguard the peace of nations: “to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties and other sources of international

15 UNITED NATIONS. A more secure world. High-level Group Report on threats, challenges and change. Summary. Ed. United Nations, 2004. Consulted on April 12, 2011 on http://www.un.org/es/events/pastevents/a_more_secure_world/pdf/brochure_sp.pdf.

16 BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel et al. “*Las Estrategias de la Seguridad y la Defensa*” in *Baselines of Strategy for the 21st Century*, CESEDEN monographs, no. 67. Prologue Fernando Armada Vadillo; Ed. Ministry of Defence, General Technical Secretariat. Madrid, 2004, pp. 17 and 18. ISBN 84-9781-087-2.

17 UNITEDNATIONS. Sustainable Development Goals 2016–2030 <https://www.sostenibilidaddep.es/pages/index/objetivos-de-desarrollo-sostenible-2016-2030> Consulted on November 7, 2015.

law can be maintained”¹⁸ and which would serve as a basis, in addition to the rest of the contents of the United Nations Charter, for the UN to take up the staff of global governance, as a universal organisation and a global reference for dealing with global issues.

The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy in the form of a resolution, which is reviewed every two years based on the priorities of Member States and the Plan of Action annex A / Res / 60/288, is composed of four pillars¹⁹:

- Pillar I: Addressing the conditions conducive to the spread of terrorism;
- Pillar II: Preventing and combatting terrorism;
- Pillar III: Building States’ capacity to prevent and combat terrorism and to strengthen the role of the United Nations system in this regard;
- Pillar IV: Ensuring respect for human rights for all and the rule of law as the fundamental basis for the fight against terrorism.

United Nations papers analyse global security in the regions of the world, while including universal recommendations and joint actions from international and multilateral organisations and agencies. The Fourth Report of the Secretary-General S/ 2017/97 ²⁰ on the threat posed by ISIL to international peace and security and the range of United Nations efforts in support of Member States in countering the threat, points out that activities of Member States in the European, Maghreb and East African regions are being examined in order to “implement measures in a number of thematic areas, in particular to counteract the threat posed by foreign terrorist fighters returning to their States of origin or traveling to other States, as well as the efforts undertaken by the United Nations, its partners and international and regional organisations in support of the initiatives of the Member States.”

In the European Union, the Communication from the European Commission ²¹ on the European Agenda on Security to fight against terrorism and pave the way towards an effective and genuine Security Union states that “the European Agenda on Security has provided a clear framework for the EU to work better together on security and was the basis for the European Council’s endorsement of a renewed internal security

18 From the Preamble to the United Nations Charter signed on June 26, 1945 in San Francisco, closing session of the United Nations Conference on International Organisation, which came into force on October 24, 1945.

19 UNITED NATIONS <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/un-global-counter-terrorism-strategy> Consulted on February 11, 2017 on the activities of the Counter-Terrorism Implementation Task Force.

20 UN GENERAL ASSEMBLY Fourth Report of the Secretary-General S/2017/97 on the threat posed by ISIL to international peace and security and the range of United Nations efforts in support of Member States in countering the threat. Cited on <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2017/97> Consulted on February 19, 2017.

21,22 EUROPEAN COMMISSION COM (2016) 230 final <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0230> Consulted May 24, 2016.

strategy”²² in which terrorism is one of its three stated priorities, alongside organised crime and cybercrime.

ANALYSIS OF THE NATIONAL SECURITY LAW IN SPAIN AS A COMPREHENSIVE SECURITY LAW

The approval of the National Security Law in Spain: context and integrating and comprehensive treatment of the issue of Security

The National Security Law was published in the Official State Gazette on September 29, 2015 and came into force on September 30, 2015. This Law regulates the relevant agencies of National Security, the National Security System, crisis management within the framework of the National Security System and the contribution of resources to National Security.

The unique and particular characteristics of the National Security Law derive from the complex nature of the subject matter and the time when it was approved, at the end of the 10th Legislature. The Bureau of the Chamber of Deputies at its meeting on May 29, 2015²³ adopted an agreement to delegate approval with full legislative powers to the Constitutional Commission. National Security as a public service needs maximum parliamentary and social support. The duration of the legislative process until its final approval was marked by sensitive political situations, in addition to the complexity derived from the State of autonomous communities marked by asymmetry in the realm of Public Security, thus requiring coordination and hearings before the relevant Autonomous Communities (AACC hereafter) and the involvement of the Central State Administration, the Autonomous Administrations and Local Administrations.

The Permanent Commission of the Council of State, at its meeting of May 13, 2015, unanimously delivered an optional opinion on the draft National Security Bill.²⁴

The National Intelligence Centre (hereafter NIC) was closely involved in the drafting of the draft text and, similarly, the draft bill was sent for consultation and to the CCAA and the autonomous cities. A report by the Department of National Security at the Prime Minister's Office was also included, which examined the

23 CONGRESS OF DEPUTIES Official State Gazette. 10th Legislature. Series A Draft legislation, May 29, 2015 Number 158, p.1. http://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_105/pdfs/1.pdf

Consulted on October 14, 2015.

24 COUNCIL OF STATE Judgement file no. 405/2015 unanimously approved on May 13, 2015 on the National Security Draft Bill. Consulted on July 12, 2016 on <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-405>.

observations made by Catalonia. Finally, the Technical Secretaries of the Ministries involved –Prime Minister’s Office, Foreign Affairs and Cooperation, Defence and Interior- also issued mandatory reports.

The preliminary draft submitted for consultation begins with an explanatory statement setting out the purpose of this law, underlining the fact that “security constitutes the basis on which a society can develop, preserve its freedom and ensure the stability and proper functioning of its institutions”²⁵. The purpose of the law is to deal with the complexity of the challenges presented by security and the cross-cutting nature of certain risks and threats: “this is recognised by Spanish legislation which, within the framework defined by the Constitution, regulates issues such as states of alert, exception and siege, National Defence, Security Forces and Bodies, the protection of Public Safety, the protection of critical infrastructures, civil protection, State Action and Foreign Service and Private Security, assigning powers in these areas to the different authorities and Public Administrations (...)”²⁶.

The Council of State ruled that the proposed Law “does not affect the regulation of the different agents and instruments contained in specific sectoral rules, but facilitates their harmonious insertion in the general organisational programme established by the National Security Strategy of May 31, 2013 called the National Security System, under the leadership of the Prime Minister. In addition, the Council of State ruled that, under the exclusive powers conferred to the State recognised in rules 4 and 29 of article 149.1 of the Constitution, the provision must be ordinary, as it is limited to regulating National Security from an organisational and comprehensive standpoint, without affecting the regulation of fundamental rights. With respect to articles 23.2 (situation of interest for National Security), 27 (the contribution of resources to National Security in the National Security System) 28 (catalogue of resources for National Security) and 29 (declaration of resources for National Security), the Council of State concluded that these articles did not need to be qualified as organic precepts, and could be maintained in the preliminary draft as precepts of an ordinary nature.

According to the Ruling of the Constitutional Court (hereafter, RCC) 184/2016²⁷ handed down in the Appeal 7330/2015 filed by the Government of the Generalitat of Catalonia against articles 4.3 LSN (National Security Strategy), articles 15c) and 24 LSN (declaration of the Situation of Interest for National Security by the Prime Minister), the appellant argued that the contested articles violate the constitutional order of distribution of powers by not providing for the participation of the Generalitat

25 National Security Law 36/2015, of September 28, Preamble. State Gazette No.233 Sec. I p. 87106. Consulted on 29.9.15 on https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10389.

26 Preamble National Security Law. Cited in Council of State Ruling. See note 23.

27 CONSTITUTIONAL COURT, Judgement of the Full CC 184/2016 handed down in Appeal 7330/2015 against articles 4.3, 15c) and 24 of the National Security Law 36/2015 of September 28, State Gazette no. 299 of December 12, 2016 https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-11817#analisis Consulted on December 13, 2016.

in circumstances regulating the exercise of its powers and in areas where these may be affected. This appeal was based on the fact that the Constitution does not mention National Security as a jurisdictional power and, even though this expression has been used on occasion in certain state regulations, it is not mentioned in the legislation on the Foreign and Domestic Security of the State (Organic Law 5/2005 on National Defence, Organic Law No. 2/1986, nor in that of Law-Enforcement and security Forces and Organic Law No. 4/2015, on the protection of citizen security). It was also argued that the new legal concept of National Security includes other concepts such as Defence and Public Security. In this sense, the Constitutional Court (hereafter CC) states that “the matter of ‘National Security’ is a new mandate, not provided for in art. 149.1 EC, nor in the Statutes of Autonomy which, as such, corresponds to the State by virtue of the residual clause of art.149.3 CE”, thus dismissing the remainder of the appeal.

The conceptual framework and the context of National Security

We now address the characteristic features and the context of National Security using a comprehensive secure system model and the Bartlett and Kugler combined methodology noted above.

As stated in the aforementioned Law, “Reality shows that the challenges to National Security that affect society are sometimes highly complex, going beyond the boundaries of traditional categories such as Defence, Public Security, External Action and Intelligence, as well as others more recently incorporated into our concern for Security, such as the Environment, Energy, Transport, Cyberspace and Economic Stability.”²⁸

Ballesteros points out that “Comprehensive security implies a vision of security in its broadest sense, which recognises a balance between its political, economic, social-cultural and environmental dimensions. It therefore requires a balanced multidisciplinary design and approach”²⁹ while others point out that “the overall objective of this comprehensive approach is to improve the internal management instruments for dealing with the crisis and for coordination both internally and with other international actors”.³⁰

28 Preamble to the National Security Law 36/2015, of September 28, Official State Gazette of September 29, 2015, no. 233, Sec. I. pp. 87107 Consulted on 29.9.15 on https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10389.

29 BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. “*Taxonomía de la seguridad*” from *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Ed. Ministry of Defence, General Technical Secretariat; Prologue Javier Solana; Edition No.: 1ª; Ed. Ministry of Defence, Madrid, 2016, p. 106. ISBN 978-84-9091-176-1 (printed version).

30 MOURE COLÓN, Fernando. “*Seguridad y Estrategia*” in *Armonización de las líneas de acción de la Estrategia Integral de Seguridad*, Edition No.: 1ª; Ed. Dykinson, 2014, p. 43. ISBN 978 84 9085 226 2.

National Security is a public service, which needs to be dealt with as a State Policy“ (...) For this reason, National Security requires the commitment and consensus of all, to act in a concerted and cohesive manner”³¹. To that end, the Government will make every effort to obtain maximum social and political support. This explains the complexity of approving a National Security Law in the final phase of the legislature.

Art. 2 of the Organic Law No. 5/2005 of November 17 on National Defence³² states that “Defence Policy is intended to protect the whole of Spanish society, its Constitution, the higher values, principles and institutions enshrined in it, the social and democratic State of Law, the full exercise of rights and freedoms, and the guarantee, independence and territorial integrity of Spain. It also aims to contribute to the preservation of international peace and security, within the framework of the commitments undertaken by the Kingdom of Spain”.

“In the area of international relations, Security Strategies and Defence Strategies alike seek to break the sequence that permits a hostile agent to scale the strategic chain that stretches from risk to threat and even as far as harm to achieve its political objectives. The difference is that while a Security Strategy is capable of taking action against a potential risk, a Defence Strategy can only be designed to face danger or threats. Given that the degree of uncertainty is greater in the face of risks compared with threats, whose main characteristics are usually known, the complexity of Security Strategy information systems has to be greater than those relating to Defence”.³³

Nevertheless the conceptual uncertainty of National Security³⁴ “generates a varied range of political semantics (...) to the genesis and development of agencies and government policies designed to safeguard it”³⁵, “including their *ad extra* protection within the realm of international relations theory (...)”³⁶.

31 SPANISH GOVERNMENT, PRIME MINISTER’S OFFICE. National Security Strategy 2013 A shared project. Cited on p.8.

32 Organic Law on National Defence No. 5/2005, of November 17 Head of State, BOE no.276 of November 18, 2005 Cited on <https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf>, consulted on June 30, 2016.

33 ³³ BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, Ed. Ministry of Defence, 2016, pp. 50 y 51.

34 GONZALVO NAVARRO, Vicente “*Inteligencia Económica y Seguridad Nacional*” in the legal journal *Economist & Jurist Edition* No.: 1ª; Ed. Difusión Jurídica, Madrid, 2015, p. 109. ISBN 978-84-92656-33-2.

35 ZURAWSKI, N. *Sicherheitsdiskurse Angst, Kontrolle und Sicherheit in einer ‘gefährlichen’ Welt* Frankfurt am Main, New York, 2007, Op. Cit Gonzalvo Navarro 2014, see note 36; p.109.

36 MOREIRO C. *Las cláusulas de Seguridad Nacional*, Ed. Iustel, 2007 pp 4-82, Op. Cit. Gonzalvo Navarro 2014 see note 36; p.109.

The Preamble to the NSL, paragraphs 5 and 6, states that “in today’s world, and in the most predictable environment for the future, the actors and circumstances that endanger levels of security are subject to constant change, and it is the responsibility of the public authorities to provide the regulations, procedures and resources that allow them to respond effectively to these security challenges. In this context, the field of National Security appears as a space for new public action, focused on the harmonisation of existing objectives, resources and policies in the field of Security. In this sense National Security is conceived as an integrating element of pre-existing security legislation and as a goal shared by different Administrations. Moreover, National Security is a dynamic concept, and in this sense, as Fernando Moure Colón states: “In its definition one would have to consider the interdependence between military, economic, social, political, and environmental issues. (...) Thus, any definition of the concept of “National Security” must take into account unpredictable factors (the impact of non-military factors on security) which, in a subjective way, provoke insecurity in states and their citizens conditioning the objectives of “National Security” and the measures to be adopted in the context of the “National Defence Policy”. In addition, any definition of the concept of “National Security” must consider not only the national interests of Security (which form the basic aspirations of the state in an international context and are the foundation of the well-being and prosperity of its citizens and which justify the defence effort, should the need arise), but also changes in the international strategic arena that in particular from the nineties onwards (with the fall of the Berlin Wall and an end to East-West confrontation) and, above all, with the terrorist attacks of 11 September 2001 (11-S), have influenced and conditioned National Security policies.”

The concept of National Security as an action of the State and an established public policy is based *ex art. 4.2* of the NSL on the following principles: unity of action, coordination, collaboration and anticipation alongside prevention, resilience and recovery, efficiency and sustainability in resource use, information and knowledge management and transparency. The basis of the principle of *unity of action of the State in National Security* requires that Security in its term and scope of application should be National but with the provision for an International dimension. The NSL articulates a National Security plan for Public Security in a state of asymmetric autonomies and accordingly art. 21 of the NSL provides for the participation of all public and territorial administrations, which in Spain includes the Autonomous Communities and cities with a Statute of Autonomy, as well as local administrative authorities, which would be summoned to Council meetings should their contribution be deemed necessary, and in all cases where the issues to be dealt with affect their respective powers.

Closely linked to *collaboration* is the Culture of National Security, according to a literal dictum “that favours the active involvement of society in its preservation and guarantee, as an indispensable requirement for the enjoyment of freedom, justice, well-being, progress and the rights of citizens”. To this end, it is expected that the Government will implement actions and plans to drive home this concept and raise awareness in society. In order to achieve a system of national, cross-sectional, multilevel and multifunctional national security culture, it is necessary to roll out a

Strategic Action Plan for a Culture of National Security, that includes all participants and provides for the harmonisation of instruments and dimensions of security that already coexist: the Defence Ministry's Master Plan for the Culture of Security and Defence, the Culture of Internal Security, the Culture of Security and Intelligence and the Culture of Private Security.

In this connection, this paper proposes the implementation of prevention and information campaigns, along the lines of those developed by the General Directorate of Traffic or the National Plan on Drugs, to specifically raise public awareness of the need to preserve a level of security whose consolidation in Spain comes as a result of intensive effort achieved through enormous application and extreme sacrifice of lives. This would involve deploying an entire targeted and specialised institutional system of communication to deal with the general public and specific public groups, by population segment, by age, by type of message; it would imply a visible institutional initiative, which would actively take control, imbued with the values of a democratic and law-abiding society, while interfering with the propagandistic and biased messages of terrorist movements, and the jihadi movement in particular.

The Ministry of the Interior in Spain has designated the *Intelligence Centre against Terrorism and Organised Crime (CITCO)* within the Secretariat of State for Security to implement and develop the Comprehensive Strategy against International Terrorism and Radicalisation, which includes the National Strategic Plan to Combat Violent Radicalisation (PEN-LCRV), approved by the Council of Ministers on January 30, 2015, in accordance with European Union guidelines for combating radicalisation and violent extremism, including a range of training programmes for state department officials, vulnerable groups or those at risk of radicalisation, civil society as a whole, and, most importantly, for the Security Forces and Law-enforcement Agencies³⁷.

Likewise, within the Intelligence Centre against Terrorism and Organised Crime (CITCO), the Radicalisation Information Coordination Centre (CCIR) has been set up where citizens can provide information on possible cases of radicalisation, helping to prevent, detect and neutralise outbreaks or hotspots of violent radicalism. Through the "Stop radicalism" campaign, various mechanisms promoting citizen collaboration with State Security Forces and Bodies have been set in place, such as an app called Alertcops, with which anyone, irrespective of their language, origin, hearing or vocal disabilities may communicate to the relevant authorities criminal acts or security incidents which they have been a victim of or may have witnessed.

In terms of anticipation and prevention, art 9.2 of the National Security Law states that the Intelligence and Information Services of the State, in accordance with the scope of their powers, shall permanently support the National Security System, providing

37 INTERIOR MINISTRY. National Strategic Plan to Combat Violent Radicalisation. Secretariat of State for Security, CITCO. Consulted on September 19, 2015 on <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/plan-estrategico-nacional-de-lucha-contra-la-radicalizacion-violenta/plan-estrategico-nacional>.

elements of judgment, information, analysis, studies and proposals that are necessary to prevent and detect risks and threats, and contribute to their neutralisation.

The aims, means and tools of National Security. Limited resources and their optimisation

The direct aims of National Security are the protection of the freedom, rights and well-being of citizens, guaranteeing the defence of Spain and its constitutional principles and values, contributing to International Security in fulfilment of the commitments undertaken. In addition, according to the NSL, the following needs and other purposes should be highlighted:

- To respond effectively to the constant mutation of actors and circumstances that endanger security levels;
- Efforts to integrate and harmonise existing security objectives, resources, and policies;
- To respond to the increasingly cross-cutting and complex risks and threats of an uncertain and unclear nature;
- To act in a coordinated way as an objective shared by the central, autonomous and local government authorities, with the constitutional bodies, notably with the Congress of Deputies and the Senate, with the so-called private sector and with civil society;
- To act preventively.

In terms of efficiency and sustainability in the use of resources, it is the responsibility of the Public Authorities with responsibilities in areas of special interest for National Security and within the framework of the National Security System to establish the mechanisms of coordination and exchange of information, especially in relation to surveillance and warning systems indicating possible risks and threats, provided for in art.11 NSL. In this sense, as stated in art.27.3 of the NSL, public authorities will have a system of identification, evaluation and planning of means and resources corresponding to their respective fields of competence to deal with the possible risks and threats to National Security. Besides, the private sector will participate in the contribution of resources to National Security, according to art.27.5 and art.7 of the NSL, whenever circumstances so dictate and, in any event, when they are essential service operators and critical infrastructures that could affect National Security. It will be the Government, in coordination with the CCAA, which will establish the channels that will promote the participation of the private sector in the formulation and execution of National Security policy. In this sense, the approval of the Private Security Law 5/2014, of April 4, represented a decisive step here in Spain in the reinforcement of collaboration between Private and Public Security, which was *de facto* already taking place. “It is clear that the police force, at state, regional and local

level, could better exploit our potential by developing and enhancing mechanisms of collaboration, putting into practice the sum of public and private endeavours”³⁸.

The National Security Strategy

Art. 4.1 of the NSL establishes that the National Security Policy is a public policy in which, under the direction of the Prime Minister, all Public Authorities participate, in accordance with their respective competencies and society in general, in response to the needs of National Security³⁹ which can be considered as a “concept in which governments include all those aspects that they consider indispensable for the survival of the State and what it represents, such as its sovereignty, independence, territorial integrity and constitutional order, in addition to its vital interests, including those relating to the fundamental rights and the security of its citizens.”

The introductory part of the ESN 2013 *A shared project* sets out how, by means of the National Security System as an added-value institutional system at the service of all, available resources will be effectively prioritised and decision-making organised to coordinate all areas of Security in search of a rapid, coordinated and comprehensive response in order to achieve the system’s ultimate goal, which is the preservation of National Security. In this sense, ESN 2013 continues on from and furthers the ESS approved in 2011⁴⁰. The stagnant period occurring between the approval of both strategies can be largely attributed to political factors, as on the one hand, despite the efforts of the Spanish government in the drafting and initial phase, the EES 2011 was not presented to Parliament and the opposition did not feel identified with it, while on the other hand, its approval coincided with a time when the government was weak and a change of political party in power was imminent⁴¹.

In its first chapter, the ESN 2013 puts forward a comprehensive view of National Security and sets forth the underlying principles of the Strategy, which have inspired

38 MERINO THOMAS, M.A. *El modelo de Seguridad Privada, a debate*, Revista Seguritecnia 2011 Consulted on June 7, 2012 on http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=5944.

39 DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M. et al., *Dictionary of Intelligence and security*. Ed. Lid, prologue by José Manuel Blecuá; Edition No.: 1ª; Madrid, 2013 p. 233. ISBN: 9788483567609.

40 SPANISH GOVERNMENT. “The Spanish Security Strategy. A responsibility for all”, presented in 2011 with a projected lifecycle of ten years and a periodical review every five years or when circumstances so require. <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/24062011Enlace2.aspx> Consulted on September 13, 2011. NIPO: 000-11-011-3.

41 GARCÍA MALO DE MOLINA MARTÍNEZ, J.M. “Análisis comparativo de las Estrategias de Seguridad Nacional del año 2013 con su predecesora de 2011” in the journal Cuadernos de la Guardia Civil no. 50, 2015, p. 84. Consulted on January 27, 2017 at http://www.uma.es/foroparalapazenelmediterraneo/wp-content/uploads/2015/02/150225-GC_RevistaCuadernos_Num.50.pdf Ed. INTERIOR MINISTRY. General Technical Secretariat. Directorate General of the Civil Guards. Guardia Civil University Centre. NIPO: 126-14-006-3.

the NSL principles we have already discussed. In the second chapter, the ESN places Spain in the strategic geographic environment of a globalised world. The third chapter discusses the risks and threats to National Security: armed conflict, terrorism, cyber threats, organised crime, economic and financial instability, energy vulnerability, the proliferation of weapons of mass destruction, irregular migration flows, spying, emergencies and catastrophes, the vulnerability of maritime space and the vulnerability of critical infrastructures and essential services. Potential factors such as climate change, poverty, inequality, ideological extremism, demographic imbalances or the widespread use of new technologies, which, while not in themselves a risk or a threat, could trigger or aggravate them. In keeping with these risks and threats, the fourth chapter establishes 12 priority areas for action and defines for each of these the main objective to be achieved and several strategic lines of action, which will frame the responses and concrete actions required to preserve Security. These are specific lines that match the specific characteristics of each area of action, although all of them include public-private collaboration, the promotion of a Culture of Security, the optimisation of available resources and the strengthening of international cooperation⁴². In this sense, the Department of National Security (DNS) under the Cabinet of the Prime Minister's Office coordinated the work for the drafting of the 2016 Annual Report on National Security⁴³, the fourth consecutive report produced since 2013, which makes a complete updated diagnosis of the evolution of the risks and threats to our Security, the degree of compliance of the National Security Strategy 2013 and the activities of the National Security System during the previous year.

The Ministries with responsibilities over the different spheres of National Security were actively involved in the report, and for the first time its contents were presented before the recently constituted Joint Congress-Senate Committee on National Security, established by the NSL. Likewise, at the meeting of the National Security Council on January 20, 2017, the procedure for the preparation of the 2017 National Security Strategy was agreed, with the participation of all relevant Ministries in their respective spheres, as well as that of the National Intelligence Centre and the Department of National Security itself. The Strategy will be submitted for consideration by the National Security Council for its subsequent approval by the Council of Ministers by Royal Decree. The Agreement adopted in January to approve the National Security Strategy 2017 called for a meeting of the High Level Commission for its preparation. That meeting was held for the first time on March 8, 2017.

The drafting of the National Security Strategy 2017 "is a very relevant project for the Government in this first year of the 12th Legislature, this being a paper that outlines the reference framework for the National Security Policy and guides government action

42 SPANISH GOVERNMENT. PRIME MINISTER'S OFFICE, *National Security Strategy, A shared project*, 2013. Consulted on September 24, 2014 http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf.

NIPO 002130347.

43 See above note 6.

for the subsequent development of all initiatives related to our Security, in its broadest sense. The new Strategy will bring continuity to the understanding of National Security as a state policy of consensus, with a collaborative procedure involving the public authorities, civil society and the private sector, configuring a Strategy at the service of the people and general interests and with the need for continual updating to deal with changes on the international landscape”⁴⁴.

PROPOSAL TO INCLUDE SECURITY ON LAND ROUTES AS AN AREA OF NATIONAL SECURITY AND MOBILITY AND LAND TRANSPORT SECURITY AS A LINE OF ACTION UNDER THE NATIONAL SECURITY STRATEGY

Security across land routes relates to both road and railway support systems, already provided for in the protection of critical infrastructure, and to activities of a diverse nature carried out on inland routes. Security on Land Routes is a critical issue, and a key area that conditions social and economic life and welfare, and permits the preservation of rights and freedoms inside and outside Spain, predominantly in the EU, which, on account of its mediate nature, paves the way for other spheres of National Security.

The transport of people overland in the EU⁴⁵ reached 89.8% in 2010, of which 73.7% was done in private vehicles⁴⁶, 7.9% by coach, and 6.3% by rail and the remainder by other inland modes of transport. The transport of goods by road over the same period was 56.1%, with 45.9% by road and 10.2% by rail, while in 2014 in the EU the total transport of goods by road amounted to 74.9%, with 18.5% by rail⁴⁷.

The total length of the railway network in the European Union in 2014⁴⁸ was about 220,000 kilometres, an increase of 2% compared to the year 2009 and in the case of

44 DEPARTMENT OF NATIONAL SECURITY, Spanish Government. Drafting of National Security Strategy 2017 <http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/primer-paso-elaboración-nueva-estrategia-seguridad-nacional-2017> Consulted on March 11, 2017.

45 EUROPEAN COMMISSION, ‘Road transport, a change of gear’, 2012. Consulted on June 26, 2013 on https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/road/doc/broch-road-transport_en.pdf.

46 EUROSTAT *Passenger Transport Statistics* (EU) A figure that rose in 2013 to 83.2% Consulted on December 3: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Passenger_transport_statistics

47 EUROSTAT *Road freight transport in the European Union (EU)*, Consulted on December 3, 2016 on http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Freight_transport_statistics_-_modal_split.

48 EUROPEAN COMMISSION, Fifth Report on monitoring the development of the EU rail market, to the European parliament and the Council, Brussels 8.12.16 COM (2016) 780 final. Consulted on January 2, 2017 on <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/COM-2016-780-Fr-ES-MAIN.PDF>.

the road network, the Trans-European Transport Network is working in the EU to cover and connect 90,000 km of motorways and high-quality roads before 2020⁴⁹.

In Spain the road network⁵⁰ has 166,003 kilometres, of which 26,329 km are managed by the central authorities, which account for 51.8% of total traffic and 63.3% of heavy goods traffic. In addition, there are 71,324 km managed by the Autonomous Communities with 42.5% of traffic, and 68,349 km are managed by the Provincial Councils, with 5.7% of the remaining traffic. In addition to this road network, according to the latest available data, municipalities are responsible for ⁵¹ 489,698 km, of which 361,517 km are interurban. Finally, there are 11,355 km of roads dependent on other organisations. Of the total network, 17,021 km are high-capacity roads: toll roads, tolled motorways, free motorways, dual-carriageways and multi-lane roads, of which 11,942 km belong to the State Road Network.

During 2016 in Spain⁵² 222.1 million road trips were made, 12 million more than in the same period of the previous year, representing an increase of 5.37%.

National Security takes into account that (...) “reforming a State Security system cannot leave out the process of reforms that makes possible its governance ... without at the same time attending to all the circumstances that bring about insecurity”⁵³.

In relation to the circumstances that influence insecurity surrounding the management of risks and instruments of power for the purpose of prevention and anticipation in neutralising the result one seeks to avoid, and without prejudice to the provisions of the protection regulations for critical infrastructures, the NSL obliges public authorities with responsibilities in areas of special interest for National Security, to establish the mechanisms for the coordination and exchange of information on surveillance and warning systems regarding possible risks and threats.

49 EUROPEAN COMMISSION, Mobility and Transport. Consulted on December 22, 2016 on http://ec.europa.eu/transport/road_safety/topics/infrastructure/trans-european_networks_es.

50 MINISTRY OF PUBLIC WORKS, Spanish Government, Catalogue and development of Spain's Road Network December 31, 2015. Consulted on April 13, 2016 on https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/CARRETERAS/CATYEVO_RED_CARRETERAS/.

51 MINISTRY OF PUBLIC WORKS, Spanish Government, “*Vías de dependencia municipal*”, 1998. Consulted on February 11, 2013 on http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/168E494B-083B-42F7-B459-3B523F78A04C/3697/vias_municipales.pdf.

52 MINISTRY OF THE INTERIOR, Spanish Government, General Directorate of Traffic. Consulted on August 7, 2016 in <http://www.dgt.es/es/prensa/notas-de-prensa/2016/20160802-julio-han-realizado-2-5-millones-mas-desplazamientos-carretera.shtml>.

53 ARTEAGA MARTÍN, Félix *et al.* “*La reforma del sector de la seguridad: propuesta en su incardinación en la política española de defensa*” in *La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno*; Prologue by Marcelino Oreja Aguirre. Cuadernos de Estrategia 138, MINISTRY of Defence 2008, p.161. Consulted on April 14, 2014 http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_138_Reforma_Sector_Seguridad.pdf NIPO electronic edition: 076-08-140-1.

The capacity for resistance and recovery correlates to the resilience of the National Security System, as a set of bodies, organisations, resources and procedures integrated in the structure provided for in art. 20 of the NSL, in anticipating what will happen and their management of risks and threats in order to contribute to their neutralisation.

Regarding the management of information and knowledge as a fundamental component of National Security, art.9 section 2 of the NSL establishes that the Intelligence and Information Services of the State, in accordance with the scope of their powers, will permanently support the National Security system, providing elements of judgment, information, analysis, studies and proposals necessary to prevent and detect risks and threats and contribute to their neutralisation, and in this sense, the consideration of Mobility and Land Transport as a strategic line of action would enable the integration of the information it generates in an orderly manner within the national information system.

For the purposes of this law, these shall be, among others, cybersecurity, economic and financial security, maritime security, security of airspace and outer space, energy security, health security and preservation of the environment.

The NSL uses the so-called “areas of special interest for National Security” as core material complementary to the fundamental components of Security National: National Defence, Public Security and Foreign Action, in order to integrate them into the National Security System and submit them to the directives dictated by the Prime Minister within the framework of the new policy on National Security, since they are basic to the preservation of the rights, freedom and well-being of citizens and guarantee the provision of essential services and resources. To this effect, art.10 of the NSL employs the open-ended formula of “among others”, thereby not ruling out other areas. Therefore, in view of the fact that the Security of airspace and outer space, as well as maritime security *are* referred to as areas of special interest for National Security, it is hereby proposed that the Security of Land Routes be also specifically included in art.10 of the NSL as an area of special interest for National Security, on account of its transnational, crosscutting nature, and its budgetary requirement for the welfare and preservation of rights and freedoms.

Using as a reference the format employed in ESN 2013, “A shared project”, the wording for the objective of the Security of Land Routes could be as follows: to promote a policy of security in the terrestrial environment for the purpose of maintaining security across land routes, and their protection zones, as well as to protect inland traffic, integrating the protection of critical terrestrial and land transport infrastructures and preserving the security of inland modes of transport and the persons who use them in the face of criminal and terrorist activities on land routes used for the perpetration of criminal or terrorist acts. Thereafter, by identifying the risks and threats involved, lines of action can be determined, and to that end, we advocate its inclusion as one of the lines of action provided for under the new National Security Strategy, along with the consideration of Mobility and Land Transport Security to help achieve the aforementioned objectives.

The structure of our National Security System includes the National Security Council, in its capacity as Government Delegate Committee for National Security, assisting the Prime Minister in directing National Security policy and the National Security system, while the Specialised Committees are set up as agencies providing support to the National Security Council. The agencies currently in existence are the National Council of Cybersecurity, the Specialised Committee on Immigration, the Specialised Situation Committee, the National Maritime Security Council, and the Specialised Committee on Energy Security. Therefore, in line with what has already been achieved, we propose that consideration be given to the creation of a Specialised Committee on the Security of Land Routes.

In this context, within the framework of the EU, the European Commission has recently carried out some changes to its structure (2016) to include, for example, the newly-created post of EU Security Commissioner, who will be working with a number of experts on a range of diverse fields and in particular on issues relating to Home Affairs, Mobility and Transport, and who will similarly be providing support to the Commissioner for Migration and Home Affairs. The situation of virulent terrorist attacks against the interests of the EU and its Member States needs a stronger European identity, and a reinforced leadership position in the European Union in the medium and long term; in this context, Spain's contribution is hugely relevant in terms of its experience, its geostrategic situation, its natural relationship with Latin American countries and Spain's proven commitment to the EU's Interior Security Strategy as well as the implementation of the European Security Agenda adopted in April 2015⁵⁴. Moreover, Spain as a non-permanent member of the United Nations Security Council during the 2015-2016 biennium has promoted the adoption of Resolution 2322 (2016) to strengthen international judicial cooperation in the fight against terrorism. The purpose of this Resolution is to launch international legal, police and judicial cooperation as an effective tool for the international community to deal with the terrorist threat and transnational organised crime.

CONCLUSIONS

National Security Strategies are conditioned by regulatory frameworks, such as the European Union's Internal Security policy, which serves not only to protect its Member States and the community formed by them, but also to contribute to peace and cooperation in world stability. In this sense, the EU's Global Strategy on Foreign Policy and Security presented on June 28, 2016 represents a change of philosophy and determines five priorities for Security and Foreign Policy of the EU: the reinforcement of the Security of the Union; state and societal resilience to the east and south; an integrated approach to conflict; cooperative regional orders and global governance

⁵⁴ EUROPEAN COMMISSION 'The European Agenda on Security' 28.4.15 COM (2015) 185 final.

for the twenty-first century. On the basis of this Global Strategy, the EU will review existing sector strategies and develop and implement new thematic and geographic strategies in tune with the Global Strategy's policy priorities, plans such as the recently created Security Commissariat with the backing of experts in Home affairs, Mobility and Transport, a move that in turn reinforces the proposal put forward here to include Security on Land Routes as an area of National Security and Mobility and Land Transport Security as a line of action under the National Security Strategy.

Coordinated effective criminal investigation activity assists in the fight against terrorism and specific forms of crime, and here, for example, it is important to highlight the role of the EU's performance in the fight against organised crime and serious forms of international crime in strengthening operational cooperation, and its considerable contribution to the implementation of the EU's renewed Internal Security Strategy 2015-2020, as well as the guarantee of "an anticipatory and criminal intelligence-oriented approach in this regard". This would require generating a common area of interconnectivity between all Intelligence and Information Services of the EU member states, rather than an occasional exchange of information. On the basis of the Prüm Treaty, joint operations allow international police cooperation beyond the range of possibilities offered by Joint Investigation Teams. The objective set out by the Prüm Treaty of stronger cooperation in the fight against terrorism, cross-border crime and illegal migration is fostered by the so-called 'communitisation' of the Third Pillar, in accordance with the Treaty of Lisbon, by consolidating the Area of Freedom, Security and Justice and promoting greater effectiveness in police and judicial cooperation on criminal matters. "Nevertheless, it would be desirable to achieve the long-awaited Criminal Intelligence Model, under the command of a supra-ministerial authority to deepen the exchange of anti-terrorist criminal intelligence and to deal more efficiently with the main threats to Security"⁵⁵.

One of the main difficulties with many National Security risk analyses is that they can move beyond presentations, plausible scenarios and possible future scenarios with effective and feasible neutralisation measures. There is a growing number of authors who advocate using scientific means for their research. Among the traditional difficulties cited by these authors are, for example, the partial nature of existing studies, not only in terms of subject matter, which is usually focused on terrorism, but also in terms of the scope of what is available, though it may include comparisons between several countries or geostrategic areas, but also because of the inertia of resorting to customary thought patterns, decision-making and management in government circles of the countries, agencies, or organisations with a specific mandate to carry out these analyses or to take decisions that curb them ⁵⁶. Similarly, there is a decided

⁵⁵ DEL MORAL TORRES, Anselmo. *Cooperación Policial en la Unión Europea. La necesidad de un modelo de inteligencia criminal eficiente*. Edition No.: 1ª; Madrid, 2010, Ed. Dykinson ISBN 8499822460.

⁵⁶ COHEN J. et al. "Research on terrorism. Critical analysis' in Knowledge, the Great Challenge to Deal with Terrorism, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 2, Nº 1, 2016, pp 46 y

lack of evaluation with respect to the measures developed by particular areas of crime, organised crime and political violence above and beyond terrorism in some regions of the world, with the added difficulty that cost-benefit concerns in such cases scarcely figure at all, given that in most instances, national interests, and sometimes even more heavily weighted supranational interests, take precedence. Authors like BLANCO advocate a strategic vision and a holistic approach to Security, which permits a global overview⁵⁷.

Considering that scientific evidence, large-scale data analysis, and subsequent modelling typologies can contribute to a greater understanding of the risks and threats to our Security, we should not rule out drawing on other means such as the application of Social Sciences, Applied Mathematics and Cross Processing, seeking the interaction of diverse realities that go beyond a holistic view, creating scenarios capable of potential and actual infinity as a new way of viewing the world. Thus, “the world is all that is the case”, according to Wittgenstein (*Tractatus logical-philosophicus*: “Die Welt ist alles was der Fall ist”), and involves outcome and chance. That being said, the world is not a set of indeterminate things (*Dinge*), but of certain facts (*Tatsachen*), which in turn determine (*bestimmen*). There is thus a circular process in which facts determine their own outcome, both in what is and in what is not⁵⁸.

In the case of Spain, the framework of the international community and in particular that of the European Union is crucial for the anticipation, prevention and detection of risks and threats to Security, thus contributing to their neutralisation, because on the one hand, it forces us, the Member States, to work in a concerted manner, with the advantage of a common regulatory framework for Internal and External Security, and on the other hand, to rethink and even adapt our National Security to European Security, and by extension, in concentric circles, to Peripheral Security, to our relations with third countries both near at hand and afar.

The proposal put forward in this paper to specifically include Security on Land Routes as an area of special interest for National Security and Mobility and Land Transport Security as a line of action in the National Security Strategy seeks to contribute to the Security System in addressing the phenomenon recognised in national and international Security regulations and strategies of the constantly changing risks and threats facing us and the need to come up with new approaches to current thinking and to consider the redesign of existing strategies.

48 Consulted on September 1, 2016 in DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.3.3>.

57 BLANCO NAVARRO, JM. et al. “*Gestión del Conocimiento y Cultura de Seguridad*” in Cuadernos de la Guardia Civil. Preface: Jorge Fernández Díaz. Ed. MINISTRY of the Interior, General Technical Secretariat, General Directorate of the Civil Guard, Guardia Civil University Centre. Special Edition 25th Anniversary, Madrid, 2015. p. 50 NIPO: 126-15-005-2.

58 GARCÍA PICAZO, PALOMA. *La Investigación del medio Internacional. Fundamentos teóricos y conceptuales, métodos y técnicas*. Edition No.: 1^a. Madrid, 2012, p. 63, Ed. Tecnos. ISBN 9788430955909.

The recent creation of the post of EU Security Commissioner will pave the way towards addressing issues and involving specialists from other subject areas that have not been involved to date or have had limited representation such as Land Transport and Mobility.

As a final conclusion, the proposal presented here to specifically include Security on Land Routes as a field of special interest for National Security and that of Mobility and Land Transport Security as a line of action in the National Security Strategy should be seen within the context of a leading-edge and all-encompassing approach to Security in ground transportation and critical infrastructures, which, given its cross-cutting transnational dimension enabling the development of other areas of special interest to Security National, will make a decided contribution to how the Security System can address the phenomenon of the constantly changing risks and threats recognised in national and international security regulations and strategies. It is incumbent on us to devise new patterns of thinking and consider the redesign of existing strategies, in line “with the idea of reserves of intelligence and a community of expanded intelligence”⁵⁹ for the effective exercise of Freedom and Security.

BIBLIOGRAPHY

Books and chapters

- ARTEAGA MARTÍN, Félix et al. “*La reforma del sector de la seguridad: propuesta en su incardinación en la política española de defensa*” in *La reforma del sector de Seguridad: el nexo entre la Security, el desarrollo y el buen gobierno*; Prologue by Marcelino Oreja Aguirre. Cuadernos de Estrategia 138, Ministry of Defence 2008. Consulted on April 14, 2014 http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_138_Reforma_Sector_Seguridad.pdf NIPO electronic ed.: 076-08-140-1.
- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. “*Métodos teóricos para la elaboración de estrategias de defensa y seguridad*” from *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional* Ed. Ministry of Defence, General Technical Secretariat; Prologue by Javier Solana; Edition no.: 1ª; Ed. Ministry of Defence, Madrid, 2016. ISBN 978-84-9091-176-1 (printed version).
- BLANCO NAVARRO, José María et al. “*Gestión del Conocimiento y Cultura de Seguridad*” en Cuadernos de la Guardia Civil. Preface: Jorge Fernández Díaz. Ed. Interior Ministry, General Technical Secretariat, General Directorate of the Civil Guard, Guardia Civil University Centre. Special Edition 25th Anniversary, Madrid, 2015. NIPO: 126-15-005-2.

⁵⁹ JORDÁN, J. “*Análisis de Inteligencia Estratégica en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*” in “*Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*”. Ed. Plaza y Valdés, 2012, p.383 ISBN 978-84-15271-59-8.

- DEL MORAL TORRES, Anselmo. “*Cooperación Policial en la Unión Europea. La necesidad de un modelo de inteligencia criminal eficiente*”. Edition no.: 1ª; Madrid, 2010, Ed. Dykinson. ISBN 8499822460.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M. et. al. *Diccionario de Inteligencia y Seguridad*. Ed. Lid, Prologue by José Manuel Blecu; Edition no.: 1ª; Madrid, 2013. ISBN: 9788483567609.
- GARCÍA PICAZO, Paloma. *La Investigación del medio Internacional. Fundamentos teóricos y conceptuales, métodos y técnicas*. Edition no.: 1ª. Madrid, 2012, Ed. Tecnos. ISBN 9788430955909.
- JORDÁN, Javier et al., “*Análisis de Inteligencia Estratégica en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*” in *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*. Ed. Plaza y Valdés. Madrid, 2012. ISBN 978-84-15271-59-8.
- MOURE COLÓN, Fernando. “*Seguridad y Estrategia*” in *Armonización de las líneas de acción de la Estrategia Integral de Seguridad*, Edition number: 1ª; Ed. Dykinson, 2014. ISBN 978 84 9085 226 2.
- UNITED NATIONS. A more secure world. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. Summary. Ed. United Nations, 2004. Consulted on April 12, 2011 http://www.un.org/es/events/pastevents/a_more_secure_world/pdf/brochure_sp.pdf.

Magazine articles

- ARTEAGA, Félix Comentario Elcano 46/2015 *La Ley de Seguridad Nacional: tarde y mal pero ¿mejor que nunca?* July 24 Retrieved from http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+Seguridad/comentario-arteaga-ley-Seguridad-National-tarde-mal-pero-mejor-que-nunca.
- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel et al. “*Las Estrategias de la Seguridad y la Defensa*” in *Fundamentos de la Estrategia para el s. XXI*, Monografías del CESEDEN, núm. 67. Prologue by Fernando Armada Vadillo; Ed. Ministry of Defence, General Technical Secretariat. Madrid, 2004. ISBN 84-9781-087-2.
- BLANCO NAVARRO, José María et al., “*Gestión del Conocimiento y Cultura de Seguridad*” in *Cuadernos de la Guardia Civil*. Preface: Jorge Fernández Díaz. Ed. Ministry of the Interior, General Technical Secretariat, General Directorate of the Civil Guard, Guardia Civil University Centre. Special Edition 25th Anniversary, Madrid, 2015. NIPO: 126-15-005-2.
- COHEN Jessica et al., “Research on terrorism. Critical analysis’ in *Knowledge, the Great Challenge to Deal with Terrorism*, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 2, Nº 1, 2016. Consulted on September 1, 2016 on DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.3.3>.

GONZALVO NAVARRO, Vicente *"Inteligencia Económica y Seguridad Nacional"* in Economist & Jurist Journal Edition no.: 1ª; Ed. Difusión Jurídica, Madrid, 2015. ISBN 978-84-92656-33-2.

LABORIE IGLESIAS, Mario TCol DEM, Framework paper 05/2011 *La evolución del concepto de Seguridad*, Ministry of Defence, IEEE, June 2011. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEEM05-2011EvolucionConceptoSECURITY.pdf Consulted on January 12, 2012.

MERINO THOMAS, M.A. *El modelo de Seguridad Privada, a debate*, Seguritecnia 2011 Consulted on June 7, 2012 on http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=5944.

"Juncker propone al británico Julian King como comisario de Seguridad" Consulted on September 6, 2016 on http://www.abc.es/interNATIONAL/abci-juncker-propone-britanico-julian-king-como-comisario-SECURITY-201608021302_noticia.html.

Papers

CONGRESS OF DEPUTIES, Official Government Bulletin. 10th Legislature. Series A Draft Bills, May 29, 2015 No. 158, p.1. http://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_105/pdfs/1.pdf Consulted on October 14, 2015.

CONSTITUTIONAL COURT, Judgement of the Full Court 184/2016 handed down in the Appeal 7330/2015 against articles 4.3, 15c) and 24 of the National Security Law 36/2015 of September 28, State Gazette No. 299 of December 12 2016 https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-11817#analisis Consulted on December 13, 2016.

COUNCIL OF STATE Ruling, file no. 405/2015 unanimously approved May 13, 2015 on National Security Draft Bill. Consulted on July 12, 2016 in <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-405>.

DEPARTMENT OF NATIONAL SECURITY, Spanish Government. Drafting of National Security Strategy 2017 <http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/primer-paso-elaboración-nueva-estrategia-SECURITY-NATIONAL-2017> Consulted on March 11, 2017.

EU, 'A global Strategy for the European's Union's Foreign and Security Policy', June 2016 http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf. Consulted on January 2, 2017.

EU COUNCIL Conclusions on the Renewed European Union Internal Security Strategy 2015 – 2020 Consulted on May 6, 2016 <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2015/06/15-16/> and <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9798-2015-INIT/es/pdf>.

- EUROPEAN COMMISSION, Fifth Report on Monitoring Development of the Rail Market in the EU to the European parliament and Council, Brussels 8.12.16 COM (2016) 780 final. Consulted on January 2, 2017 on <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/COM-2016-780-F1-ES-MAIN.PDF>.
- EUROPEAN COMMISSION, Mobility and Transport. Consulted on December 22, 2016 in http://ec.europa.eu/transport/road_safety/topics/infrastructure/trans-european_networks_es.
- EUROPEAN COMMISSION, 'Road transport, a change of gear', 2012. Consulted on June 26, 2013 on https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/road/doc/broch-road-transport_en.pdf.
- EUROPEAN COMMISSION 'The European Agenda on Security' 28.4.15 COM (2015) 185 final, Consulted on May 6, 2015 on <https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/european-agenda-security.pdf>.
- EUROSTAT Road freight transport in the European Union (EU), Consulted on December 3, 2016 on http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Freight_transport_statistics_-_modal_split.
- EUROSTAT Passenger Transport Statistics (EU) Consulted on December 3, 2016 http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Passenger_transport_statistics.
- HEAD OF STATE Law 36/2015, of September 28, on National Security, State Gazette no. 233, of September 29, 2015, pages 87106 to 87117 Consulted on September 29, 2015 on https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10389.
- HEAD OF STATE Organic Law 5/2005, of November 17 on National Defence, State Gazette no. 276 of November 18, 2005. Consulted on June 30, 2016 on <https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf>.
- HEAD OF STATE, Organic Law 5/2005, of November 17 on National Defence, State Gazette no. 276 of November 18, 2005.
- MINISTRY OF PUBLIC WORKS, Spanish Government, Catalogue and evolution of the Spanish Road Network December 31, 2015. Consulted on April 13, 2016 https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/CARRETERAS/CATYEVO_RED_CARRETERAS/.
- MINISTRY OF PUBLIC WORKS, Spanish Government, "*Vías de dependencia municipal*", 1998. Consulted on February 11, 2013 on http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/168E494B-083B-42F7-B459-3B523F78A04C/3697/vias_municipales.pdf.
- MINISTRY OF PUBLIC WORKS, Spanish Government, General Directorate of Traffic. Consulted on August 7, 2016 on <http://www.dgt.es/es/prensa/notas-de-prensa/2016/20160802-julio-han-realizado-2-5-millones-mas-desplazamientos-carretera.shtml>.

- MINISTRY OF THE INTERIOR, Secretary of State for Security, CITCO, National Strategic Plan for the fight against Violent Radicalisation. A Framework for Respect and Common Understanding. Consulted on September 19, 2019 on <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/plan-estrategico-nacional-de-lucha-contra-la-radicalizacion-violenta/plan-estrategico-nacional>.
- MINISTRY OF THE INTERIOR, Spain. Centre of Coordination of Information on Radicalisation CCIR Consulted on February 2, 2016 on <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/plan-estrategico-nacional-de-lucha-contra-la-radicalizacion-violenta/colaboracion-ciudadana>.
- NATO, "NATO 2020. Assured Security; Dynamic engagement" 17 May, 2010 http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2010_05/20100517_100517_expertsreport.pdf. Obtained April 13, 2013.
- OSCE, OSCE consolidated framework for the fight against terrorism. Decision number 1063, of December 7, 2012. <http://www.osce.org/es/pc/98545?download=true> Obtained September 4, 2014.
- PRIME MINISTER'S OFFICE AND OFFICE OF TERRITORIAL ADMINISTRATION, PRA Order 115/2017, of February 9, National Security Council Agreement, approving the procedure for the drafting of the National Security Strategy. State Gazette no. 38 of February 14, 2017, Sec I, pp 9878 and 9879. <https://www.boe.es/boe/dias/2017/02/14/pdfs/BOE-A-2017-1459.pdf> Consulted on February 14, 2017.
- SPANISH GOVERNMENT. PRIME MINISTER'S OFFICE. Annual Report on National Security 2016, approved by the National Security Council at their meeting on January 20, 2017. http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/140217-Informe_Anuual_de_SECURITY_NATIONAL_2016.pdf Consulted on 15.2.17.
- SPANISH GOVERNMENT. PRIME MINISTER'S OFFICE. National Security Strategy, "A shared project", 2013. Consulted on September 24, 2014 http://www.lamoncloa.gob.es/documents/SECURITY_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf.
- SPANISH GOVERNMENT. Annual Report on National Security 2014 (2015) Prime Minister's Office, p.41. Consulted on June 8, 2015 on http://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Informe_SECURITY_NATIONAL%202014.pdf.
- SPANISH GOVERNMENT. The Spanish Security Strategy. "Una responsabilidad de todos" 2011. Consulted on September 13, 2011 on <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/24062011Enlace2.aspx>.
- UNITED NATIONS, GENERAL ASSEMBLY. Fourth report of the General Secretary S/2017/97 on the threat posed by ISIL (Da'esh) to international peace and security and the range of United Nations efforts in support of Member States in countering the threat. Cited on <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2017/97> Consulted on February 19, 2017.

UNITED NATIONS <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/un-global-counter-terrorism-strategy> Consulted on February 11 2017 on the Special Task Force's efforts in the fight against terror.

UNITED NATIONS, SECURITY COUNCIL, S/RES/2322 of December 12, 2016 <http://www.uma.es/foroparalapazenelmediterraneo/wp-content/uploads/2016/12/Resolucion-2322-de-29016.pdf> Consulted on February 19, 2017.

UNITED NATIONS. Sustainable Development Goals 2016 – 2030 <https://www.sostenibilidad.es/pages/index/objetivos-de-desarrollo-sostenible-2016-2030> Consulted on November 7, 2015.

UNITED NATIONS. UN Global Strategy on Terrorism, September 8, 2006, Resolution 60/288. Cited on [http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/NACIONES+UNIDAS+8+SEPTIEMBRE+2006+\(ESPAÑOL\).pdf/2053629e-27d1-4a0f-a8aa-a131f51093e3](http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/NACIONES+UNIDAS+8+SEPTIEMBRE+2006+(ESPAÑOL).pdf/2053629e-27d1-4a0f-a8aa-a131f51093e3). Obtained on September 2, 2012 <http://www.un.org/es/sc/ctc/action.html>.

UNITED NATIONS. United Nations Charter signed on June 26, 1945 in San Francisco. Obtained on June 24, 2016 <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>.

Submitted: September 16, 2016.

Accepted: May 5, 2017.

Adolfo García Quintela

Commander. ACOS N3 Operations Branch. Canary Islands Naval Command

E-mail: agarqui@fn.mde.es

THE EVOLUTION OF MARITIME POLICY IN THE EUROPEAN UNION AND IN SPAIN: FROM “SAFETY” TO “SECURITY”

Abstract

Both national and EU maritime policy should adapt to the changes in the world caused by globalization and new threats. Besides regulating the different sectorial policies, the necessary evolution requires the elimination of curbs on the political will of the actors involved nationally and in the EU, and the promotion of interest in Maritime Safety and Security.

The evolution of maritime policies in the European Union and in Spain has taken parallel courses, and both find themselves facing the same barriers to be overcome.

Keywords

Policy, strategy, surveillance, reporting, the European Union, Spain.

THE EVOLUTION OF MARITIME POLICY IN THE EUROPEAN UNION AND IN SPAIN: FROM “SAFETY” TO “SECURITY”

INTRODUCTION

In recent years and, in particular since the 9/11, 2001 attacks, the world has undergone a change in the nature of threats and an increase in certain types of illegal and criminal activities, which also take advantage of the immense extension of the sea to their own benefit. Activities such as the proliferation of weapons of mass destruction, international terrorism movements, illegal immigration, illegal drug and human trafficking, among other threats, are dangerous for the safety and the interests of the States and of the international community. This type of illegal and criminal activities are disguised, on some occasions, as legal trafficking, infiltrating the major maritime traffic routes or into waters that separate areas with large socio-economic differences.

In this sense, Fernando del Pozo wrote,

“.... anything that happens at sea automatically adopts an international nature...¹ Maritime traffic transports over 80% of the volume of world trade goods, which equals a value of more than 70% of world market², and includes significant amounts of potentially destabilizing goods such as weapons, narcotics, ammunition and dangerous materials.

The speed and volume of international trade of goods by sea has increased since the end of the 20th century, mostly due to the use of containers. This type of intermodal transport reduces costs and delivery time but, at the same time, it has increased the risk related to the transport of destabilizing goods such as narcotics, weapons, forgeries, and hazardous materials. The control of this type of threats demands permanent surveillance of maritime traffic.

Maritime surveillance, control and protection, particularly at a moment when naval forces have been reduced due to the cutbacks imposed by the financial crises in

1 Fernando del Pozo, *The sea is never calm* (II). Analysis of the concept of maritime safety in Spain, Research document 12/2015, Spanish Institute of Strategic. November 2015, p.15.

2 This data is the same as the one that appears in the report, “*An Evaluation of Maritime Policy in Meeting the Commercial and Security Needs of the United States*” carried out in 2009 by “*IHS Global Insight, Inc.*” for the *United States Department of Transportation Maritime Administration*, which reflects the following statistics:

- Distribution of world trade by volume: maritime (89.79%), air (0.25%), ground and others (9.96%).
- Distribution of world trade by value of the goods: maritime (72.71%), air (12.97%), ground and others (14.32%).

every State, becomes complicated because of the transnational nature of world trade, flags of convenience, and the emerging asymmetric threats.

International cooperation and inter-agencies, and the exchange of information, make possible an increase in the control of this traffic and in detentions. However, this is not enough, in view of the permanent demand for this type of illegal trafficking, which responds by making changes in their networks, routes and means to counteract the measures taken against them.

In this respect, José Antonio Ruesta Botella, regarding safety strategy on a global level also urged international cooperation when he declared the following:

“...regarding issues at sea, it is better for all to collaborate”³.

“Contrary to what takes place on land, the sea, like space and cyber space, has no borders; it is barely regulated and is of global nature”⁴.

On the other hand, the existence of different fleets – merchant, fishing, sports, and war – some of them on the rise, as is the number of sports vessels, is causing a greater risk in the area of maritime security regarding incidents related to the safety of human lives at sea, and of marine pollution, since they all contribute to the increase of activities at sea.

In this respect, José Antonio Ruesta Botella also points out the need to look at the whole spectrum of sea issues:

“...safety strategy in the global maritime area will have to cover the broad spectrum ranging from the civil to the military”⁵.

Thus, it seems necessary to analyze the evolution of maritime policies in Europe and in Spain, in order to learn how they have adapted to the new dangers and threats, and identify the need for improvement in their development.

The need to harmonize our national maritime policy and that of the European Union is in accord with Fernando del Pozo's opinion:

“The international dimension demands that national legislation be in harmony with international legislation”⁶.

3 José Antonio Ruesta Botella, *La Presidencia española de la UE: del concepto de seguridad marítima a la Estrategia de Seguridad en el ámbito marítimo global (The Spanish Presidency of the EU: from the concept of maritime security to the Security Strategy in the global maritime environment)*, ARI 101/2010, Elcano Royal Institute, 17.06.2010, p. 2.

4 *Ibidem*, p. 3.

5 *Ibidem*, p. 4.

6 *The sea is never calm... Op. cit.* p.17.

MARITIME POLICY IN EUROPE

After the terrorist attacks on September 11, 2001, world safety and security became unprecedentedly important and became the utmost priority for all governments.

However, the measures aimed at improving maritime security were not the result of these attacks. Maritime security was already included in many countries' programs because of threats to ports and to ships at sea, such as piracy, for example, existed long before the mega terrorism actions experienced in recent times. On the other hand, at a European level, maritime security started to gain importance beginning with the incident of the *Achille Lauro* in October of 1985. At the time, the International Maritime Organization (IMO) responded immediately with Resolution A.584 (14) passed at the 14th Assembly on November 20, 1985⁷ and, subsequently adopted the "Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation" (SUA Act)⁸.

Thus, the result of current attacks has only been the revision of these programs and the increase of security measures.

Later, in 1993, the European Union, in its common maritime safety policy⁹, recognized the need to intensify action on a European Community or national scale in order to guarantee an adequate response to the demands of maritime safety and the prevention of marine pollution; furthermore, it emphasized that the future action of the Union should be based on strengthening inspection and introducing measures to expel from community waters all ships that do not comply with the regulations established, improving the safety of maritime navigation, detecting sensitive areas within the Union¹⁰ from the environmental point of view, and proposing specific measures for the aforesaid to the International Maritime Organization (IMO). All of these were to be carried out through an action plan of the Union that would take into account the international conventions and the work of the IMO, of the Memorandum of Agreement, and of the International Labor Organization (ILO). All

7 International Maritime Organization, *Resolution A.584 (14) on Measures to prevent illegal actions that threaten the security of the vessel and protect the passengers and its crew*. 20.11.1985.

8 The SUA Act added, on October 14, a protocol that intends to clarify when a crime is committed.

9 Council Resolution of June 8, 1993 regarding a common policy for maritime safety (93/C 271 /01), of 10.7.93.

10 Council Resolution of June 8, 1993 regarding a common policy for maritime safety still refers to the "Community", in spite of the fact that beginning in 1992, with the Maastricht Treaty, the European Union absorbs all the then existing Communities: the European Community (EC), the European Community for Coal and Steel (ECCS), and the European Atomic Energy Community (Euratom).

of these measures fell within the scope of the “safety”¹¹ aspect of maritime activity, and were not aimed at improving the “security”¹² aspect¹³.

In this sense, it must be kept in mind that the Single European Act (SEA), which went into effect in 1987, revised the Rome Treaties to reactivate European integration and carry out the establishment of the domestic market¹⁴. This single market brought along the need to define a common transport policy – a need already reflected in the Treaty of Rome in 1957¹⁵, -- which would logically affect maritime transport. Thus, the common transport policy, which includes maritime transport, is one of the first common policies of the European Union (EU). This policy is ruled by Title IV of the Treaty on the Functioning of the European Union which came into force in 1993.

As such, the community policy for maritime safety is relatively recent, starting with the Communication from the Commission of 1993, “A common policy on safe seas” oriented towards improving the safety of ships, their crews and passengers, and towards more efficiently reducing marine pollution and, therefore, falling within the framework of the “safety” aspect of maritime activity. On reaching this point, and taking into consideration that the distinction between maritime “safety” and “security” is arguable, it is incomprehensible why this common policy of maritime safety does not approach issues related to maritime security, considering that there was already concern regarding this aspect, as reflected in the SEA Convention of 1988.

In November of 2002, in accordance with Council Decision 87/373/CEE of July 13, 1987, the “Committee on Safe Seas and the Prevention of Pollution from Ships” was set up, the Regulations regarding maritime safety and the prevention of pollution from ships¹⁶ were modified, and a directive to improve the application of Community

11 In this article, “Maritime safety” (*seguridad* in Spanish; *sécurité* in French) should be understood as everything related to the safety of human life at sea and the protection of the maritime environment.

12 In this article, “Maritime security” (*protección* in Spanish; *sûreté* en francés) should be understood as everything related to the security and defense of the people and of the State interests at sea.

13 According to Fernando del Pozo, (Working Paper 3/2014, Elcano Royal Institute, March 12, 2014) there is a semantic problem between these two concepts which, sometimes, gives rise to an invasion of competences by the actors involved.

However, this article is not intended to clarify this dichotomy and, in the opinion of the author, the concept should not be confused with the means used to solve the incidence or the competences assigned to each of the actors involved.

14 Specifically, Article 8^a of the SEA defines the objective to progressively establish, until its attainment on December 31, 1992, of the interior market as “a space without internal borders where free circulation of goods, people, services and capital will be guaranteed in accordance with the stipulations of the Treaty herein”.

15 This need for a common policy for transport was already considered in Title IV “Les transports” of the treaty of the constitution of the European Economic Community signed in Rome in 1957.

16 Regulation EC N° 2099/2002 of the European Parliament and of the Council of November 5, 2002, by which the Committee on Safe Seas and the Prevention of Pollution from Ships (COOS) is set up, and amending the Regulations on maritime safety and the prevention of pollution from ships.

legislation in the areas of maritime safety, of the protection of the marine environment and of life and working conditions on board ships¹⁷ was issued. Therefore, these measures are still only oriented towards “safety” in the maritime field.

Not until 2004, through Regulation (EC) n° 725/2004 of the European Parliament and the Council, of March 31, 2004, regarding the improvement of the protection of ships and port facilities, did aspects related to “maritime security” begin to be introduced to guarantee the security of maritime transport, of the citizens who use it, and of an environment directed against international illegal actions such as terrorism. These regulations represented a landmark for maritime security in the EU as, previously, only the SEA Convention of 1988 had responded on a case-by-case basis, but not totally effectively, to a specific part of maritime security, thus being insufficient.

In 2006, in the Green paper on maritime policy in the European Union¹⁸, the Commission explains the need to approach maritime policy in an integral manner and with a holistic approach. This paper stems from existing EU policies and initiatives, is coherent with the Lisbon Agenda, tries to balance the economic, social, and environmental dimensions of sustainable development, and provides adequate responses to incidents related both to “safety” and to “security” aspects.

Subsequently, on December 14, 2007, the European Council received the Communication from the Commission of October 10, 2007, regarding an integrated maritime policy for the European Union (IMP) and its pertinent action plan¹⁹, and encouraged future Presidencies to work towards the establishment of an integrated maritime policy for the EU²⁰. The document containing this communication, also called a “blue paper”, states that an IMP will improve Europe’s ability to face the challenges of globalization and competitiveness, climate change, the degradation of the environment, maritime safety and security, and energy sustainability and safety. This IMP must be based on excellence with respect to marine research, technology, and innovation, and must be closely linked to the Lisbon Strategy regarding issues

17 Directive EC 2002/84 of the European Parliament and the Council of November 5, 2002 by which the Directives regarding maritime safety and the prevention of pollution from ships are amended, Official Journal of the European Communities, L 324, 11.29.2002.

18 Commission of the European Communities, *Green paper: Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas*, COM(2006) 275 final, Brussels, 7.6.2006.

19 According to point 58 of the Conclusions of the Presidency of the Brussels Council of the European Union of December 14, 2007, the following is stated: “*The European Council welcomes the Commission communication on an integrated maritime policy for the European Union and the proposed Action Plan which sets out the first concrete steps in developing an integrated approach to maritime affairs*”.

20 According to point 58 of the Conclusions of the Presidency of the Brussels Council of the European Union of December 14, 2007, the following is stated: “*The European Council invites the Commission to come forward with the initiatives and proposals contained in the Action Plan and calls on future Presidencies to work on the establishment of an integrated maritime policy for the Union. The Commission is invited to report on progress achieved to the European Council at the end of 2009*”.

related to employment and economic growth and with the Gothenburg agenda²¹ with respect to sustainable development.

In this way, the IMP attempts to give greater coherence to maritime issues through better inter-sectorial coordination focused on issues not included in sectorial policies, and specifically including the following transversal policies: blue growth²², knowledge and data of the sea, regulation of maritime space, integrated maritime surveillance, and maritime basin strategies²³.

Thus, the IMP focuses on the “safety” aspect of maritime activity, the transversal policy on integrated maritime surveillance being the only approach to the “security” aspect, in spite of the fact that in 1988 and 2004 the EU had already identified more areas of action related to maritime security.

Commission Communications “COM(2009) 538” and “COM(2010) 584” regarding integrated maritime surveillance fall within the framework of this policy and are intended, respectively, to determine the principles needed for the creation of a common environment of information exchange, and to draw up a roadmap²⁴ for its creation.

This exchange of information aims to offer knowledge of the situation of activities carried out at sea and having repercussions on maritime safety and security, border control, maritime pollution and the marine environment, fishing control, the enforcement of the general regulations, the defense and the economic interests of the EU, in order to facilitate adequate decision-making²⁵.

According to data from member States in 2012, only 30% of the information that should be shared actually is. Thus, the present aim is to achieve the sharing of all the information regarding the maritime area that may be of interest to the pertinent

21 Commission of the European Communities (Commission’s proposal to the Gothenburg European Council), *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, COM(2001)264 final, Brussels, 15.5.2001.

22 Blue growth is a long term strategy to support marine and maritime growth in an integrated and sustainable manner.

23 The transversal policies of the IMP may be found in the institutional information of the European Commission at: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy_es

24 The roadmap sets forth the steps necessary for the uniting of national authorities in order to make possible the exchange of information available to Coast Guards; to organisms responsible for the surveillance of maritime traffic, environmental control, prevention of pollution, fishing, and border control; to fiscal, judicial, and police authorities; and to the armed forces.

25 Communication of the Commission to the Council and to the European Parliament regarding a roadmap project for the creation of a common environment for the Exchange of information for the purpose of surveillance in the marine environment of the EU, COM(2010) 584 final, Brussels, 10.20.2010, p. 2-3.

authorities²⁶. The problem of the greater or lesser sharing of information depends on the interest and political will of the States. The European Union, which is conscious of this, approached this issue at the “Safe Seas. Can an Integrated Maritime Surveillance be achieved by the EU?” Conference held at the European Union Economic and Social Committee on March 24, 2015, whose program includes the issue “Maritime surveillance: political, cultural, and technical limitations to sharing relevant information across sectors and borders” in order to debate improving maritime surveillance operations when they are supported by a better exchange of information and coordination²⁷. An example of the fact that, overcoming political hindrances, this needed exchange of information is beneficial and possible is the *Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics* (MAOC-N)²⁸ – a forum of multilateral cooperation to fight drug trafficking by sea and air—or the exchange of information that takes place in operation ATALANTA, as José Antonio Ruesta Botella explains it²⁹.

Regarding the European strategy on maritime safety, José Antonio Ruesta Botella pointed out the difficulty of cooperation at national and international levels, and the lack of a united vision regarding safety, when he declared:

“That strategy must put an end to the “silo organizations” that are currently proliferating, and so allow every organism to carry out its legal competences, but effectively coordinating with the rest. Besides the national civil agencies, the strategy must also consider the safety needs stemming from the area of European agencies with responsibility in the marine field: EMSA (European Maritime Safety Agency), Frontex (European Border and Coast Guard Agency), CFCA (Communications Fraud Control Association), ESA (Environmental Science Association), and others that may be created in the future. These agencies’ activities focus on the civil area, but

26 Information extracted from the speech given by Lowri Evans –Director General for Maritime and Fishing Affairs at the GD of the European Commission – during the conference of the Economic and Social Committee of the European Union on March 24, 2015.

27 The program of the conference is available at: <http://www.eu-events.eu/646-safe-seas-can-an-integrated-maritime-surveillance-be-achieved-by-the-eu.html>.

28 The MAOC-N, operating since 2007 and based in Lisbon, includes maritime, military, customs authorities and police from the participating States (Spain, France, Portugal, Ireland, Italy, The Netherlands, and the United Kingdom) and a permanent observer from the *Drug Enforcement Administration* (DEA) of the US. The MAOC-N is a European law enforcement unit with support from military forces combining maritime and air intelligence means.

29 José Antonio Ruesta Botella, *La Presidencia española de la UE: del concepto de seguridad marítima a la Estrategia de Seguridad en el ámbito marítimo global*, (*The Spanish Presidency of the EU: from the concept of maritime strategy to Security Strategy in the global maritime environment*). ARI 101/2010, Elcano Royal Institute, 17.06.2010. p5: “...the exchange of information among all the agencies that work at sea. Only a year and a half ago, pointing out this need was practically speaking about an uncertain future. However, one of the positive contributions that the Atalanta operation gives is allowing all of us to understand that it is not only necessary to share information but that, in doing so, we all win”.

they offer an invaluable contribution and, at the same time, require specific aspects of protection³⁰”.

Thus, integrated maritime surveillance is currently limited to an exchange of information which, for now, has not been optimally achieved although it is considered necessary, and is carried out in certain specific areas.

In 2008, a community action framework in the field of marine environmental policy was established to protect and reestablish the European marine ecosystems, and to guarantee the ecological viability of economic activities related to the marine environment until 2021. With this purpose, the European waters are divided into four regions: the Baltic Sea, the Northeastern Atlantic Ocean, the Mediterranean Sea, and the Black Sea. In each region, and possible sub-regions they belong to, the interested States must coordinate their actions among each other and with interested third States³¹.

Furthermore, in 2008, the group “Friends of the Presidency” of the Council of the European Union brought about the adoption of an integral approach to marine issues keeping in mind regional specificities, and respecting the principle of subsidiarity. It is also a reminder that integrated marine policy is linked to the Lisbon Strategy³² to achieve sustainable development based on the knowledge of the means, it supports cooperation in the area of research³³, and supports the integrated management of the European marine space and a pilot project regarding surveillance in the Mediterranean, reflected in the action plan of the Commission³⁴.

In 2009, the Council of the EU admitted the need to act in favor of an integrated marine governance in the member States, that meets the main challenges in the medium and long terms regarding environmental security, marine security and safety, economic growth, quality employment and well-being, and sustainability for oceans, seas, and coastal areas in Europe; furthermore, it addresses the continuous application of the marine and maritime research strategy of the EU leading to the provision of basic

30 José Antonio Ruesta Botella, *The Spanish Presidency of the EU: from the concept of maritime protection to the Safety Strategy in the global marine environment*, ARI 101/2010, Elcano Royal Institute, 06.17.2010. p. 4.

31 Directive 2008/56/EC of the European Parliament and the Council, of June 17, 2008, by which a community action framework is established in the field of marine environmental policy (Marine Strategy Framework Directive).

32 The Lisbon Strategy, derived from the European Council held on March 23 and 24, aimed in 2010 to make Europe the most prosperous, dynamic and competitive economy in the world, with the capacity to grow in a sustainable manner.

33 Commission of the European Communities, *A European Strategy for Marine and Maritime Research. A coherent European Research Area framework in support of a sustainable use of oceans and seas*, COM(2008) 534 final, Brussels, 3.9.2008.

34 Council of the European Union, Group “Friends of the Presidency”, *Project of Conclusions of the Council in the field of Integrated marine policy*, 16503/08 REV 1, Brussels, December 2, 2008.

knowledge for the application of the IMP presented for the Mediterranean³⁵, supports the presentation of the Communication of the Commission on the development of the “International Dimension of the European Union’s Integrated Maritime Policy”³⁶, and recognizes the importance of dialogue at the international level about an integrated maritime policy and other maritime issues, at the competent meetings³⁷.

The regional strategies³⁸ launched by the EU, with the exception of the strategy for the Mediterranean Sea in 2009, deal with the issue of the “blue economy”, and those related to the “safety” aspect of maritime activity. In contrast with the former, the document for the strategy for the Mediterranean Sea entitled “Towards an Integrated Maritime Policy for better governance in the Mediterranean” includes the issues of “safety” and “security”, and considers maritime surveillance as an activity necessary for the management of a safer maritime space. These strategies do not follow the same pattern and, that for the Mediterranean Sea being one of the first ones, the part of regarding “security” is not repeated in the rest of them, which continues to indicate a lack of vision of what the maritime environment is.

In 2010, during the Spanish Presidency of the European Union Council, within the framework of the Common Security and Defense Policy (CSDP), embraced by the European Strategy for Security, and related to the IMP, an initiative for the elaboration of a Maritime Security Strategy was launched. Furthermore, a commitment was made to deepen an integrated approach with non-EU coastal Mediterranean States, there was agreement on the need to strengthen the role of the European Union in international organizations related to maritime issues, and the maritime surveillance projects BLUEMASSMED (the Mediterranean) and MARSUNO (the Baltic Sea and the North Sea)³⁹ were supported. The Spanish Presidency considered that maritime safety is a world concept that affects all routes of communication, and must have access to all the resources of the States and European institutions to ensure the good management of maritime areas. Thus, Spain promoted within the EU the need to understand maritime issues from a global perspective⁴⁰.

35 Commission of the European Communities, *Towards an Integrated Maritime Policy for better governance in the Mediterranean*, COM(2009) 466 final, Brussels, 9.II.2009.

36 Commission of the European Communities, *Developing the international dimension of the Integrated Maritime Policy of the European Union*, COM(2009)536 final, Brussels, 10.IV.2009.

37 Council of the European Union, Group “Friends of the Presidency”, *Project of Conclusions of the Council in the field of Integrated marine policy*, 15175/1/09 REV 1, Brussels, November 11, 2009.

38 The EU has elaborated strategies for the following regions: the Ionian and Adriatic Seas (2014), the Atlantic Ocean (2011), Antarctic Ocean (in progress), the Baltic Sea (2009), the Black Sea (2011), the Mediterranean Sea (2009), the North Sea (in progress), ultra-peripheral areas (2007).

39 Ministry of Foreign Affairs and Cooperation. State Secretariat for the European Union. *Balance of the IV Spanish Presidency of the Council of the European Union. First semester of 2010*, Madrid, 2010.

40 The author of this article participated, from his post at the Joint Staff, in different working groups during the Spanish Presidency of the European Union, and in the coordination group between the Defense Staff and the General Direction of Defense Policy.

The impetus given by Spain to the EU Maritime Safety Strategy is also expressed by Fernando del Pozo:

“Spain was the main driving force behind this second and final effort, and it was during its rotating Presidency of the Commission (January – June 2010) when the Informal Defense Council, held in Mallorca, considered the urgent need of an EU Maritime Safety Strategy...”⁴¹.

At the end of Spain’s Presidency of the EU, José Antonio Ruesta Botella also expressed the role of Spain in the EU Maritime Safety Strategy when he declared:

“Let us hope that a beneficial result for all is achieved, and if it is, it may then be said that this stems from Spain’s proposal during its Presidency period in the first semester of 2010”⁴².

Later on, in 2011, the EU established a program of support for the consolidation of integrated maritime policy whose aim is to boost its consolidation and application to obtain the maximum sustainable development of seas and oceans, the enhancement of scientific knowledge, and the economic growth and social cohesion of the member States⁴³.

The Directorate General for Maritime Affairs and Fisheries is the department in the Commission in charge of the implementation of the Community Fisheries Policy and the Integrated Maritime Policy, which include measures related to protection, control, market measures, structural actions, and international fishing relations⁴⁴. However, in general terms, the DG MARE allocates most of its budget – approximately 95% – to the Community Fisheries Policy, leaving only 5% to the IMP⁴⁵. More specifically, the instrument that finances the implementation of the Community Fisheries Policy during the period 2014-2020 is the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF) which distributes the budget into those percentages which, although seemingly giving less importance to the IMP, in fact quadruple its budget, thus showing the interest

41 *The Sea is never calm ... Op. Cit.* p.20.

42 José Antonio Ruesta Botella, *The Spanish Presidency of the EU: from the concept of maritime safety to the Security Strategy in the global maritime environment*, ARI 101/2010, Elcano Royal Institute, 06.17.2010. p7.

43 Regulation (EU) N° 1255/2011 of the European Parliament and of the Council of November 30, 2011 establishing a Program to support the further development of an Integrated Maritime Policy L321, 12.5.2011.

44 The institutional information is available at: http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/index_en.htm.

45 According to the information presented at the lecture on “The Integrated Maritime Policy of the European Union: Blue Growth” given on May 7 at “Casa África” in Gran Canaria, within Project MACSA, “Program to Promote Sustainable Development in the fields of trade and maritime transport in West Africa”.

of the EU in its development⁴⁶. This fund has a total of 6,400 billion Euros that are distributed as follows: 718 million – representing 11.2% – are allocated to the Integrated Maritime Policy, and 5,682 billion – the remaining 88.85% – are allocated to the Community Fisheries Policy⁴⁷. The inclusion of the IMP in the EMFF contributes to the main aims established in the “Europe 2020” strategy, and responds to the general objectives of increasing the economic, social, and territorial cohesion established in the Treaty on European Union, and in the Treaty on the Functioning of the European Union⁴⁸.

Therefore, although there had already been a common maritime security policy since 1993, the weight that the DG MARE assigns to it does not seem to agree with its needs since it does not have a budget allocated for its implementation. This is not the case of the Common Fisheries Policy, to which the DG MARE allocated about 90% of the EMFF. This lack of financing and, thus, of vision or interest regarding the “security” aspect of the marine environment, could make sense if one considers that safety does not give a tangible benefit, particularly if there are no incidents. Furthermore, at sea, both the “safety” and the “security” aspects have been reactive: the SOLAS (Safety of Life at Sea) Convention of 1914 was the response to the catastrophe of the *Titanic* in April of 1912, the SUA (Suppression of Unlawful Acts against the safety of maritime navigation) Convention in 1988 derives from the incident with the ship *Achille Lauro* in October of 1985, and ISPS Code (International Ship and Port Facility Security Code) of 2004 is a consequence of the 9/11, 2001 attacks.

In June of 2014, the European Council adopted the European Union Maritime Safety Strategy⁴⁹ (EUMSS) whose main objective is to set the bases to, coherently, develop specific policies, and be able to respond to maritime threats and crises, keeping in mind national and European competences⁵⁰. Another one of its objectives

46 According to Jakub Semrau, member of the European Parliament Think Tank: “On April 16, 2014, in a vote taken at its Plenary on the European Maritime and Fisheries Fund, the Parliament supported designating a budgetary allotment of 5% of the total volume of the EMFF to the Integrated Maritime Policy for the period 2014-2020, which represents a quadruplication of the budget of the said Policy.

47 Information available at the website of the Ministry of Foreign Affairs and Cooperation: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/UnionEuropea/Paginas/Pol%3%adticas-comunes-de-la-Uni%c3%b3n-Europea.aspx>.

48 Regulation (EU) N° 508/2014 of the European Parliament and of the Council of May 15, 2014 regarding the European Maritime and Fisheries Fund, and which repeals Regulations (EU) N° 2328/2003, (EU) N° 861/2006, (EU) N° 1198/2006 and (EU) N° 791/2007 of the Council, and Regulation (EU) N° 1255/2011 of the European Parliament and of the Council. Official Journal of the European Union, L149, May 20, 2014.

49 Council of the European Union, *European Union Maritime Security Strategy*, 11205/14, Brussels, 24 June 2014.

50 The main objectives of the European Union Maritime Security Strategy are:

- 1. Define and articulate the strategic maritime interests of the EU.

is to protect the strategic maritime interests of the EU. Through this action framework – the EUMSS – which is voluntary, it is also intended to bring into closer unity the EU's maritime policy on internal and external security, and civil and military cooperation. This Strategy is completed with an Action Plan⁵¹ that came into being on December 16, 2014, and puts the EU Maritime Security Strategy into practice.

The Action Plan of the EUMSS establishes five working lines⁵² aiming to overcome the existing political barriers in order to promote the collaboration needed to develop such a strategy. This plan puts particular emphasis on the need to exchange information in order to have a good working knowledge of the marine environment that will allow generating alerts as need arises.

In the European Union, the Commission, through the General Directorate of Maritime Affairs and Fisheries, is in charge of creating an integrated approach that combines several areas: the Council, through the Council of General Affairs and Foreign Affairs, is in charge of the integrated maritime policy. The IMP has also raised the parliamentary debate in such a way that there are already several parliamentary commissions that handle issues related to maritime policy.

-
- 2. Define and articulate the threats, challenges and risks for the strategic maritime interests of the EU.
 - 3. Organize the response: establish the political objectives, the principles and the areas of common support which constitute the backbone of the joint strategic framework, with the aim of assuring coherence among the different and numerous specific maritime policies and strategies.

51 Council of the European Union, EU Maritime Security Strategy Action Plan, 17002/14, Brussels, 16 December 2014.

52 The working lines established in the Action Plan of the EUMSS as to where to look for greater collaboration are the following:

1. *External action;*
 2. *Maritime awareness, surveillance and information sharing;*
 3. *Capability development and capacity building;*
 4. *Risk management, protection of critical maritime infrastructure and crisis response;*
 5. *Maritime security research and innovation, education and training.*

Main initiatives and regulations related to the evolution of maritime safety and security in the European Union			
YEAR	INITIATIVE	SAFETY	SECURITY
1914 1948 1960 1974	SOLAS Convention	X	
1985	Resolution of the Assembly of the IMO (International Maritime Organization)		X
1988	SUA Convention		X
1993	Common Policy for Maritime Security	X	
2002	Committee for Maritime Security	X	
2004	PBIP Code	X	X
2005	SUA Convention-Protocole 2005		X
2006	Green paper on maritime policy	X	
2007	IMP (Blue paper).	X	X
2007	Regional strategy: RUP		
2009	Regional strategy: Baltic Sea	X	
2009	Regional strategy: Mediterranean Sea	X	X
2010	Initiative to elaborate EUMSS during Spanish Presidency of the EU		
2011	Regional strategy: Atlantic Ocean	X	
2011	Regional strategy: Black Sea	X	
2014	Regional strategy: Ionian and Adriatic Seas	X	
2014	EUMSS	X	X

Source: Elaborated by the author of the article

In summary, the Integrated Maritime Policy of the European Union, whose objective is to coordinate the different policies of the different maritime sectors, tries to provide greater coherence and coordination in maritime issues, but only focusing on issues that are not in the sectorial policies, and on those affairs that need the coordination of different actors related to the maritime area.

Thus, the IMP is a complement to the sectorial policies, and it focuses on the “safety” aspect of maritime protection, the transversal policy on integrated maritime surveillance based on the exchange of information being the only approximation to the “security” aspect. This is why, because it is a complement to the sectorial policies, the IMP cannot give an integral response to the needs of the EU in matters of the sea. Furthermore, this policy does not seem to have the wholehearted support of the EU, considering that the DG MARE allocates to it only 10% of the EMFF, allotting the rest to the Common Fisheries Policy which logically provides tangible benefits.

On the contrary, the EUMSS had greater ambitions at its birth, intending to have that integral vision of the maritime environment available in order to develop specific policies, give responses to maritime threats and crises, and defend the strategic maritime interests of the EU by bringing the aspects of internal and external security closer to civil-military cooperation.

However, the evolution of the maritime policy of the EU has paid more attention to the “safety” aspect than to the “security” aspect, despite the fact that concern for the latter has been taken into account at specific moments and has originated the appearance of new regulations, although mainly devoted to maritime surveillance based on the exchange of information which is not reached at the necessary level.

Therefore, the measures taken by the European Union to face the risks and threats related to maritime security are still insufficient since, for now, they seem to be more a declaration of intentions, because an optimum exchange of information has still not been reached to support the decision-making.

This conclusion is in accordance with Fernando del Pozo’s statement:

“...the resistance to sharing information outside the one’s own community of interests is universal, for reasons never well explained due to often not being very rational⁵³”.

Initiatives related to the exchange of information in the maritime field in the European Union

Although in 2007, the IMP considered the exchange of information as a need for integrated maritime surveillance, the concern for establishing those exchanges began in 2002. Since then, various initiatives have been developed leading to an improvement in the exchange of information that is not interconnected and that handles redundant information with the resulting loss of efficiency of these systems within the EU. The initiatives are the following:

- SafeSeaNet⁵⁴. Underway since 2002, it is a system created by the Commission in agreement with the member States. It includes a network of exchange of data and a normalized version of the main data available regarding ships and their cargo, which allows locating without delay and communicating to the maritime Administrations precise and updated information regarding the ships that sail in community waters.

53 Fernando del Pozo, *Maritime security today: the sea is never calm*, Working paper 3/2014, Real Instituto Elcano, March 12, 2014, p.15.

54 The *SafeSeaNet* system was created by Directive 2009/17/CE of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009, by which Directive 2002/59/CE is modified, regarding *the establishment of a maritime traffic follow-up and information system*, L31, 05.28.2009.

- Satellite-based Vessel Monitoring System⁵⁵. This system, created in 2003, provides information regarding the position of ships at regular intervals. The ships have electronic devices or “blue boxes” on board. These transmit the data to a station on the ground, which in turn sends it to the Fisheries Monitoring Center (FMS). This system is administered by the member States and managed by the Directorate General for Maritime Affairs and Fisheries of the Commission, which gives support to the common fisheries policy.
- The European Border and Coast Guard Agency (EBCG), (FRONTEX⁵⁶ - from French: *Frontières extérieures* for “external borders”): In 2004, the Council created this agency in order to improve the integrated management of external borders⁵⁷ of the European Union, including maritime borders. This agency focuses on ensuring the coordination of the actions needed for the management of borders, thus contributing to achieving the control of people, and an efficient, intense and uniform surveillance of external borders.
- Maritime Surveillance Network (MARSUR network)⁵⁸: This initiative was launched in 2006 by the European Defense Agency, attached to the European Council, with the aim of creating a network using the maritime and naval information exchange systems which already existed in different member States. In October of 2012, 17 member States and Norway set up the MARSUR community, and 13 of them signed an agreement to improve the functions and the level of confidentiality in the network in support of the operations within the framework of European Security and Defense Policy. This technological development was in full accordance with the future European maritime network that would be connected through the common information-sharing environment (CISE).

55 The satellite-based Vessel Monitoring System was created in 2003 through the following regulation: “Commission Regulation (EC) No 2244/2003 of 18 December 2003 *laying down detailed provisions regarding satellite-based Vessel Monitoring Systems*, L333, 12.20.2003”

56 The agency FRONTEX was created based on the following regulation: “Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*”. This regulation considers the possibility of creating specialized groups to manage maritime borders.

57 “External borders” of the member States are understood as the ground and maritime borders of the States, as well as the airports and sea ports to which the stipulations of EU Law regarding the crossing of people through external borders are applied.

58 The *Maritime Surveillance network* – MARSUR network) was developed by the European Defense Agency in 2006, from a decision taken by the Ministers of Defense of the EU at the end of 2005 based on the need to have effective knowledge available of maritime spaces with respect to security, protection, and the marine environment. The aim of this network is to avoid duplication of effort and to use the technology available so as to manage data and information in order to improve cooperation between the civil and military competences, and to give support to maritime security in both its aspects, “safety” and “security”, in a simple, effective, and low-cost way.

- CESIS⁵⁹. The Common Emergency Communication and Information System (CESIS) started working in 2007 and it was enlarged in 2009 to include personnel expert in civil protection. The system, among other duties, facilitates communication during maritime incidents and disasters managed by the Directorate General for Humanitarian Aid Operations of the Commission (ECHO)⁶⁰.
- The European Border Surveillance System (EUROSUR)⁶¹: In 2008, the European Commission set up this system, with applications to the maritime environment, to give support to member States in their effort to reduce the entrance of illegal immigration into Europe by improving early alerts on their external borders and increasing the capability of reaction from the authorities responsible for border control and for this type of information.
- Secure Information Exchange Network Application (SIENA)⁶²: In 2009, the EUROPOL started to use this network which was designed to allow the exchange of information, and strategic and operational intelligence related to crime, and to make communications faster, easier and more secure between EUROPOL, the member States, and third parties which may have cooperation agreements with EUROPOL. This network is applied in the maritime field and has been used by EUROPOL, in close collaboration with INTERPOL and supported by 10 member States of the EU and EUROJUST, to exchange information regarding criminal activities related to maritime piracy. Furthermore, since 2010, EUROPOL integrated matters related to maritime piracy into the field of counterterrorism⁶³.

59 The *Common Emergency Communication and Information System* – CECIS was created in accordance with Article 7 of Chapter IV of the following: “Commission Decision of 29 December 2003 laying down rules for the implementation of Council Decision 2001/792/EC, Euratom *establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions*, L87, 25.03.2004”.

60 The *European Commission’s Humanitarian aid and Civil Protection department* – ECHO is in charge of the aid received for the victims of crises or natural or human catastrophes, including those which may happen outside the European Union.

61 The European external border surveillance system – EUROSUR-- was created in 2008 through the Communication, of February 13, 2008, from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic Social Committee and to the Committee of the Regions: *Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR) (COM(2008) 68 final)*. The launching of this system was done in three phases, the third one being the creation of a common environment for the Exchange of information and monitoring of the European marine environment.

62 The *Secure Information Exchange Network Application* – SIENA puts particular emphasis on the protection of data and confidentiality to ensure the compliance of all legal requirements. Furthermore, it maximizes security measures to permit the exchange of restricted information.

63 European Police Office, *EUROPOL review: General Report on Europol Activities*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011.

- *The Blue Hub* Platform of the Joint Research Center⁶⁴: This platform operates in the field of maritime surveillance and information about the marine environment (MSA) integrating data from vessels, contextual information, and satellite images to track 160,000 vessels in real time. This integration of data⁶⁵ is applied to maritime activities related to piracy, illegal immigration, fishing surveillance, etc. The activities in this platform are focused both on R+D activities for tools for the support of decisions of operational design related to the knowledge of the maritime field, maritime surveillance, and for new and unexploited data sources. This platform was also created within the context of two counter-piracy pilot projects in Eastern Africa (in the Horn of Africa in 2010-2012), and in Western Africa (in the Gulf of Guinea in 2011-2013) (*Piracy, Maritime Awareness and Risks – Maritime Security*, PMAR-MASE).
- BLUMASSMED⁶⁶. This is a pilot project developed between 2009 and 2012 respecting the integration of maritime surveillance in the Mediterranean and the area adjacent to the Atlantic Ocean with the general aim of improving the exchange of inter-sectorial and cross-border information in the field of maritime surveillance, and of exploring the interest of the States and their political will for this type of cooperation. The results from this pilot project have served to develop the project Common Information Sharing Environment (CISE).
- MARSUNO⁶⁷. This is a pilot project for the exchange of information in the field of Maritime Surveillance in the Northern European Sea Basins developed between 2011 and 2012, and from which recommendations were obtained to aid

64 The *Joint Research Centre – JRC* is the only service of the European Commission directly in charge of research. This center plays a key role in research and innovation matters in the EU, and collaborates with its support, both scientific and economic, to secure the priorities of Europe 2020 related to competitiveness, sustainability, and the great social challenges.

65 The data used are from different sources, the main ones being the data sources of the position of vessels such as AIS (*Automatic Identification System*), LRIT (*Long Range Identification and Tracking*), VMS (*Vessel Monitoring System*) and satellites data VDS (*Vessel Detection System*). Description data of vessels are also included.

66 *Blue Maritime Surveillance System Med* (BLUMASSMED) is a pilot project financed by both the European Commission and the participating countries, and developed within the framework of the integrated maritime policy of the European Union. This project incorporates 37 agencies responsible for the maritime surveillance of six member States with maritime borders on the Mediterranean Sea and its Atlantic proximities (Portugal, Spain, France, Italy, Greece, and Malta). The project was started in December of 2009, launched in January of 2010, and ended in the summer of 2012. The final report was submitted to the European Commission in October of 2012.

67 *Maritime Surveillance in the Northern European Sea Basins* (MARSUNO) is a 24-month long pilot project co-financed by the European Commission (DG MARE) and the participating countries, and undertaken within the framework of the integrated maritime policy of the European Union. 24 public authorities from the 9 member States (Sweden, Belgium, Estonia, Finland, France, Germany, Latvia, Lithuania, and Poland), and Norway, participated in the project, under the leadership of Sweden, and Russia as observer.

in overcoming legal, technical, and administrative difficulties found among the different authorities to undertake the necessary inter-sectorial and cross-border exchange of information. This knowledge was of use in the development of the CISE project.

- CoopP⁶⁸: This “cooperation project”, undertaken between December of 2012 and March of 2014, aimed to prepare the ground for a smooth inter-sectorial and cross-border transmission of data among public authorities, including European agencies, to carry out specific maritime surveillance functions.
- Common Information Sharing Environment (CISE)⁶⁹: This environment, which has been under development since 2009 by the European Commission and the member countries of the European Union and of the European Economic Area, including military and civil authorities, intends to integrate the existing surveillance systems and networks, and provide the necessary information to all interested authorities to manage their activities in the maritime field. The principles on which the CISE are based are the “need to know” and the “responsibility to share” in such a way that the intention is not to create a “big brother” type of system but rather the creation of a common environment for the exchange of information whenever it is needed.

Nevertheless, the problem of civil-military coordination is still present in the EU since, more often than is desirable, the parties “do not speak to each other enough” as can be inferred, for example, from the low-level presence of the Commission at the European Defense Agency, or from the development of systems with similar aims independently, such as MARSUR and EUCISE.

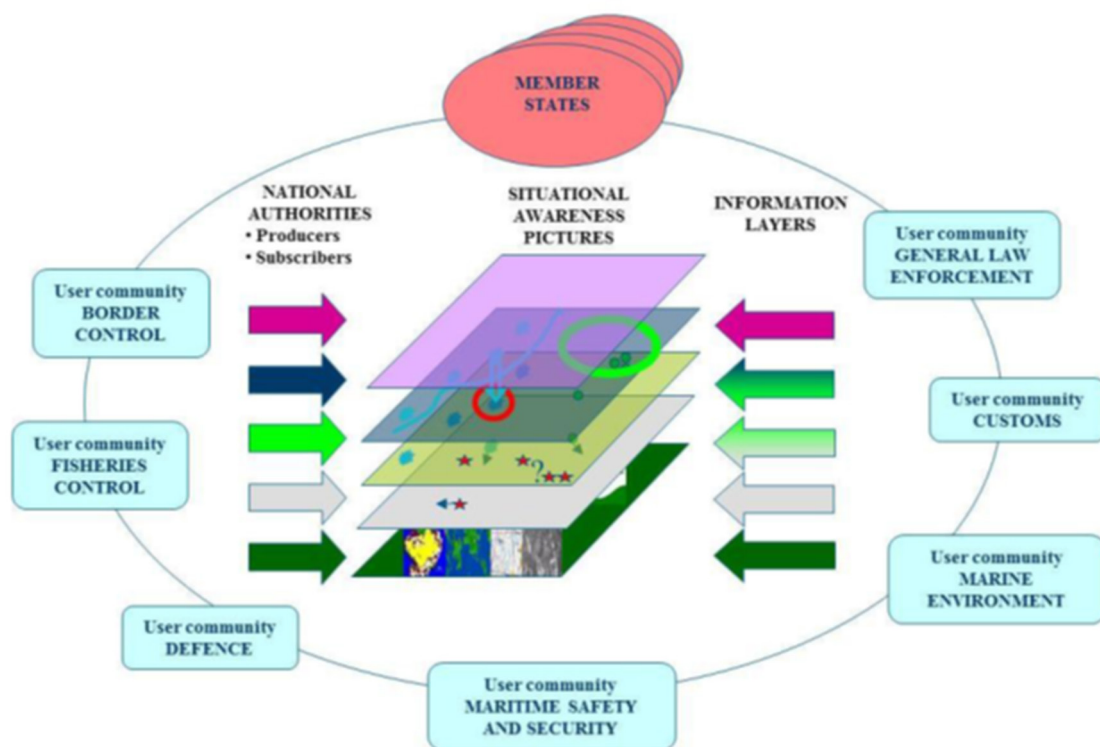
This opinion is also shared by Fernando del Pozo:

68 Cooperation Project (CoopP) is a project of cooperation co-financed by the European Commission (DG MARE) and eleven member countries (Finland, Sweden, Portugal, France, Germany, Ireland, Spain, Estonia, Romania, Bulgaria, Italy) and Norway. The CoopP consortium encompasses five maritime areas (the Black Sea, the Mediterranean Sea, the Atlantic Ocean, the North Sea, and the Baltic Sea). The following agencies and organisms participated on the part of the European Union: *European Union Satellite Centre*, FRONTEX, *European Space Agency (ESA)*, *European Fisheries Control Agency (EFCA)*, *European Maritime Safety Agency (EMSA)*, and *EUROPOL*.

69 The *Common Information Sharing Environment* – CISE is a project undertaken by the Commission since October 2009. Through Communication COM(2009) 538 “Towards the integration of maritime surveillance in the EU: A common information sharing environment for the EU maritime domain (CISE)”, the Commission set forth the principles that should guide the establishment of this environment. Subsequently, on November 17, 2009, the Council of Foreign Affairs endorsed the mentioned communication and requested the Commission to elaborate, for the end of 2010, a roadmap for the establishment of the CISE. This roadmap would later, in 2011, be detailed, upon seeing the results of the pilot projects. Furthermore, the Commission should also carry out, in 2013, the assessment of the implementation of the CISE. The Council of Foreign Affairs, in its conclusions of June 14, 2010 about the integrated maritime policy, reiterated the need for this economic assessment of the project for the forthcoming entering into force in 2011.



Graphic 1 - Pilot projects for the development of the CISE. Source: European Commission.



Graphic 2 - Structure of the Common Information Sharing Environment (CISE). Source: European Commission.

“The evidence that any Maritime Security Regime needs to go beyond the local or regional to meet its objectives, and reach the area of global knowledge has not escaped the EU, and the European Defense Agency (EDA) recently commissioned a study, now completed, on how to link up MARSUR with other MSRs throughout the world”⁷⁰.

Beginning in 2009, projects BLUEMASSMED, MARSUNO, and CoopP have served to develop the maritime CISE, which is a major element for the Maritime Security Strategy of the EU, and necessary to give support to maritime surveillance activities.

Systems related to the Exchange of Information in the EU		
YEAR	SYSTEM	Aim of the Exchange of Information
2002	SafeSeaNet	Data about vessels and cargo
2003	Satellite-based Vessel Monitoring System	Positions
2004	FRONTEX	Control of borders
2006	MARSUR Network	Maritime Surveillance
2007	CECIS	Maritime incidents and disasters
2008	EUROSUR	Immigration control
2009	SIENA	Criminal activities
2009	BLUMASSMED	Maritime surveillance in the Mediterranean Sea
2009	CISE	Integration of maritime surveillance systems and networks
2010	Blue Hub	Data about vessels
2011	MARSUNO	Maritime Surveillance in the Northern European Sea Basins
2012	CoopP	Coordination among authorities for maritime surveillance

Source: The author's creation.

Thus, since 2002, the European Union has developed different systems for the exchange of information in the maritime field. Some of these systems manage a series of data that are the same and, in this sense, the systems are redundant. On the other hand, they also work with different data depending on the aim for which they were designed, thus being complementary. In any case, these systems are not interconnected and generate, in some instances, redundant information which may lead to inefficient financial investment and exploitation of the systems. Furthermore,

.....

⁷⁰ *The Sea is never Calm... Op. cit.* p.17.

the proliferation of systems may be understood as the lack of political will to share information, particularly when dealing with sensitive information.

MARITIME POLICY IN SPAIN

Spain is, or should be, an essentially maritime nation due to its geographic configuration and its history and, therefore, “maritime security”, in both of its aspects “safety” and “security” should be one of its main goals.

The fact is that, as in many other countries, “maritime safety” did not become significantly important until after the 9/11 attacks.

Since then, Spain, like the rest of the countries in the European Union has been reinforcing its maritime security through increasing human and material resources, and an increasing coordination among the departments and organisms in charge of it.

However, in the case of Spain, the Navy has always undertaken surveillance and safety missions in maritime areas of sovereignty and national interest to avoid conflicts, defend our interests and protect the safety of our citizens. Furthermore, the Navy has also contributed to the State’s action at sea by collaborating with the rest of the State organizations with competences in the maritime field.

Organic Law 6/1980 of July 1, which regulates the basic criteria of national defense and military organization, started the process of adaptation of the Armed Forces to the political system established by the Constitution of 1978. This law assigned the Navy the responsibility of meeting the maritime objectives for national defense⁷¹ which defense policy⁷² determines, and established that the Armed Forces and State Security Forces, and the Police Forces of the Autonomous Communities and any others in local areas would have to contribute to national defense⁷³. This Organic Law did not yet specify the missions of maritime surveillance and security, and the contribution to State actions at sea through the collaboration with the rest of the State organizations.

In 2002, with the disappearance of the territorial commands and the elimination of the Maritime Areas, Naval Sectors, Maritime Provinces, and Maritime Districts which were the root of the territorial structure of the Navy⁷⁴, and taking into account

71 As stipulated in Article 30 of Organic Law 6/1980, of July 1, which regulates the basic criteria for national defense and military organization.

72 As stipulated in Article 4 of Organic Law 6/1980, of July 1, which regulates the basic criteria for national defense and military organization.

73 As stipulated in Article 20 of Organic Law 6/1980, of July 1, which regulates the basic criteria for national defense and military organization.

74 Royal Decree 912/2002, of September 6, by which the Basic Structure of the Armies is developed, and Order DEF/3537/2003, of December 10, which develops it, and establishes the elimination of the Maritime Areas, Naval Sectors, Maritime Provinces, and Maritime Districts which were the basis for

technological progress, particularly regarding command and control, the Spanish maritime area started to be seen from a global point of view.

In 2003, considering that the “problems of the marine areas are closely related to one another and must be considered as a whole”⁷⁵, the “Inter-ministerial Commission on International Maritime Policy” was created as a collegiate organization of the General State Administration attached to the Ministry of Foreign Affairs, to advise the General State Administration on maritime policy matters⁷⁶.

This new conception of maritime areas as a single geostrategic entity has, as a result, brought about the creation of the Maritime Action Force (FAM – in its Spanish acronym – *Fuerza de Acción Marítima*) of the Navy⁷⁷. The main mission of this Maritime Action Force is the preparation for the protection of national maritime interests and the control of maritime areas of sovereignty and national interest; it also contributes to all the activities that the public administrations with responsibilities in the maritime field carry out. Within this contribution to the public administration, the FAM has at its disposition a Center for Maritime Action Operations and Surveillance (COVAM in its Spanish acronym – *Centro de Operaciones y Vigilancia de Acción Marítima*) whose mission is to concentrate and distribute information related to the maritime environment, working in close coordination with the rest of the State organisms.

Also in 2004, in response to Regulation (CE) n° 725/2004 of the European Parliament and of the Council, of March 31, 2004, regarding the improvement of the security of ships and port facilities, Spain, as well as the rest of the member States of the EU, had an obligation to introduce new security measures no later than July 1st, in order to guarantee the security of maritime transport, of the citizens who use it, and of the environment against international illegal actions such as terrorism. In this way, the “security” aspect of maritime activity would spread into other organisms of the maritime administration. However, the ports security plans were not prepared in time in accordance with European directives, to the point that some ports still do not have a security plan in accordance with European regulations⁷⁸.

the territorial structure of the Navy, although keeping the territorial structures of the Archipelagos of the Balearic and Canary Islands, and in the cities of Ceuta and Melilla.

⁷⁵ This indication appears in the preamble of the Convention of the United Nation on the Law of the Sea of 1982, which Spain is a part of.

⁷⁶ Royal Decree 115/2003, of January 31, which establishes the aims, functions, composition and functioning of the Inter-ministerial Commission on International Maritime Policy (BOE - *Official Spanish Gazette* 44).

⁷⁷ The Maritime Action Force was inaugurated when Instruction n°81/2004, of April 12, by the Admiral Chief of Staff of the Navy, took effect, by which the organization of the Maritime Action Force is established.

⁷⁸ The author of this article belongs to the Committee for the Security of the Ports of general interest to the State and to the Community of the Canary Islands, and has participated in the elaboration of the plans for several ports during 2015.

Furthermore, during that same year, the National Defense Directive of December 30, 2004 established the need to carry out a transformation process of the Armed Forces so that they could efficiently undertake the missions that the Government assigned to them; cooperate with other State institutions, in particular with the Security Forces and Corps; and contribute to maintaining the safety and well being of citizens

The transformation process of the Armed Forces begins with National Defense Law 5/2005, of November 17. This law already makes reference, within the missions of the Armed Forces, to the operations of surveillance of maritime areas and collaboration with the rest of the State organisms.

In the National Defense Directive of 2008, among the guidelines established are the following: to increase the participation of the Armed Forces in giving support to other State institutions in the fight against new risks and threats; and to continue with the transformation of the Armed Forces to adapt them to the challenges from the strategic situation, through defining and securing the necessary military capabilities. Subsequently, the National Defense Directive of 2012 has maintained these guidelines down to the present.

In 2010, during the Spanish Presidency of the European Union Council, Spain promoted the need to approach maritime matters from a global perspective, including the two aspects of maritime activity, “safety” and “security”, which affect all the institutions of each State and of the European Union, and it supported the maritime surveillance projects under way.

In 2013, The National Maritime Security Strategy was born. This strategy states that maritime security is an essential element of Spain’s National Security, which must be approached from an integral point of view and that needs the concerted action of all resources from the State and the private sector. It also specifies that it will thus be necessary to increase cooperation and improve coordination among all organisms and agencies with competences in the action of the State at sea, which must materialize in the signing of new interdepartmental agreements, and the revision of the existing ones to improve both the protocols of exchange of maritime information and, therefore, the shared knowledge of the maritime environment.

The Naval Operations Concept 2015, by the Admiral Chief of Staff of the Navy, based on the National Maritime Security Strategy, establishes the assignment of maritime surveillance and security duties as one of the basic elements for maritime security operations consisting basically of the “integral maritime surveillance” and the “maritime interdiction operations”. It also considers necessary the possession of adequate “Knowledge of the Maritime Environment” (CEM – in its Spanish acronym – *Conocimiento del Entorno Marítimo*) so that Maritime Security is effective. For this, information sharing must take place among all the existing information systems and services in the maritime field, whether they are civilian, military, national or international. In way analogous to what happens in the different States of the European Union, the exchange of information is made difficult due to the lack of political will among the different departments to carry out an efficient exchange of information.

Although Spain already has a National Maritime Security Strategy, in 2015 there is still a long way to go, as the Chief of Defense (CHOD) pointed out:

“Maritime Security is an ongoing process which needs the collaboration of all the actors involved”⁷⁹.

Spanish maritime administration is distributed among the different ministerial departments. Nine out of the thirteen ministries are directly related to matters at sea, and seven of them have maritime or naval resources. This dispersion of competences forces greater coordination and cooperation but, at the same time, holds back the development of a National Maritime Security Strategy which, for now, seems more a declaration of intentions. Evidence of this are the different compartmentalized information systems at the different organisms and institutions, as will be explained below.

Fernando del Pozo also coincides with this institutional secretiveness when he declares the following referring to public organisms:

“It is pointless to indicate that such a system is far from being ideal because each one of them only tries to solve the difficulties that the two signing organisms cause each other, based on limited casuistry, and particularly, ignoring the other actors”⁸⁰.

From this point on, the situation begins to lack coherence. If we keep in mind the almost insular character of Spain, the impulse she gave to the European Union during her Presidency to initiate the creation of the EU Maritime Security Strategy and the creation, a year before the EU, of our National Strategy for Maritime Security, it does not seem logical not to advance in the development of this strategy, and to continue with struggles in the field of competences and the secretiveness between the organisms and institutions of the State with responsibilities related to the sea.

The words of Fernando del Pozo coincide in this regard:

“Spain cannot lag behind in a field into which the EU, our primary international environment, is attempting to bring order”⁸¹.

Initiatives related to the exchange of information within the maritime field in Spain.

The principal centers and systems of information related to knowledge of the maritime environment are:

79 Extracted from the speech by the CHOD during the first “Breakfast with the Spanish Maritime Cluster” regarding the National Maritime Security Strategy.

80 *Maritime Security today... Op. cit.* p.30.

81 *Maritime Security Today... Op. cit.* P. 15

- Center for the Tracking of Fisheries (CSP in its Spanish acronym)⁸²: This center, located within the facilities of the General Inspection and Control Sub-directorate of the General Secretariat for Fishing (Madrid), is where all information and messages related to fishing vessels are processed.
- Center for Operations and Surveillance of Maritime Actions (COVAM in its Spanish acronym)⁸³: This center, located at the General Headquarters of the Navy's Maritime Action Force (Cartagena), contributes to the shared CEM (knowledge of the maritime environment, in its Spanish acronym) centralizing the entrance of information proceeding from its own sensors and data bases and from other organisms based on agreements or contracts of subscription, and from civil and military networks, both national and international, which it forms part of. COVAM may distribute information through the Navy's Collaborative Maritime Environment (ENCOMAR, in its Spanish acronym).
- Canary Islands Center for Regional Coordination (CCRC)⁸⁴: This center, located in the city of Las Palmas de Gran Canaria, is constituted as the Situation and Tracking Center in the management of the maritime borders in the Canary Islands and in the control of illegal immigration into the islands; it centralizes the reception of information on illegal immigration in the countries of origin provided by the network of contact officers and coordinates the actions of the means of other State organisms and institutions related to the surveillance and control of irregular immigration when such is determined.

82 The system receives signals, satellite and terrestrial, from those fishing vessels having a total length equal to or greater than 12 meters, to which end these vessels carry, installed on board, a satellite tracking device called a "blue box".

This system is regulated by "Order APA 3660/2003" of 22 December and its modification by "Order ARM 3238/2008 of November 5 and is in accord with "Regulation (CE) nº 11224/2009 of the Council" of 20 November 2009 and with the "Regulation on execution (EU) nº 404/2011 of the Commission" of 8 April 2011, within the Community sphere.

83 The Center for Operations and Surveillance of Maritime Action (COVAM) is the center for fusion and analysis of data related to the maritime environment whose processing is fundamental for the generation of the adequate CEM (knowledge of the maritime environment) for the Naval Force operations. This data base is distributed to Naval authorities, who may complete it with additional information at operational and strategic levels. This information may also be integrated into command and control systems and into intelligence systems. Additionally, COVAM is integrated within the information exchange networks of national and international, civil and military maritime surveillance.

84 In accordance with the published contents of the "Order PRE/3108/2006", of 10th October, the Council of Ministers, at its meeting on October 6 of 2006, agreed to the creation of the Authority for coordination of actions to cope with illegal immigration into the Canary Islands and the constitution of the Canary Islands Center for Regional Coordination (CCRC), as a means to "centralize the efforts of all activity developed by the General Administration of the State related to immigration into the Canary Islands, and the close coordination of all related organisms and available means, whether maritime, aerial, or terrestrial, employed to cope with it."

- Center for the Coordination of Maritime Coastal and Border Surveillance (CCVM in its Spanish acronym)⁸⁵: This center, located within the Operations Room of the Adjunct Operations Directorate of the Civil Guard (Madrid), integrates information from the Integral External Surveillance System (SIVE in its Spanish acronym), and is inter-connected with the Regional Centers for Maritime Surveillance (CRVMs in their Spanish acronym) of the coasts and borders of the Mediterranean, Straits of Gibraltar, the Atlantic Ocean, and the Cantabrian Sea, which are located at the facilities of the Operative Service Centers (COS in their Spanish acronyms) in Valencia, Algeciras, Las Palmas and La Coruña, respectively.
- Center for Rescue Coordination (CCS in its Spanish acronym)⁸⁶: Maritime Rescue is equipped with one National Center for Rescue Coordination (CNCS in its Spanish acronym) in Madrid and 19 Rescue Coordination Centers (CCS in their Spanish acronym), distributed along the coast, to coordinate search-and-rescue and lifesaving operations, as well as the fight against contamination, in the geographic area assigned to each of them.

These national information centers do not have access to the capability of integration of signals among their systems—information external to the working system—which has a negative bearing on their efficiency. In addition, not all information is shared. Part of the problem of this compartmentalization of information may be due to the dispersion of means and competences within the Administration of questions related to the sea. In this respect, it should be kept in mind that nine of the thirteen ministerial departments are found to have a direct relation with maritime affairs and to hold competences related to the sea⁸⁷.

This situation is contrary to the need to deal with the maritime environment from a global viewpoint and to increase cooperation and improve coordination among all organisms and agencies with competences in the actions of the State relative to the sea, and as appears in the National Maritime Security Strategy;

⁸⁵ In 2008, in accord with the dispositions of “Order PRE/2523/2008” of September 4, Civil Guard Centers were created for the maritime surveillance of coasts and borders, as organisms of assessment and coordination of the Adjunct Operative Directorate of the Civil Guard and a basic tool of the Interior Ministry for border surveillance in the maritime environment within the sphere of its competences, and for crisis situations.

⁸⁶ The rescue coordination centers were created on the basis of Law 27/92 on Ports of State and the Merchant Marine maritime rescue. This law states that the creation of these centers is one of the basic objectives of the National Special Services Plan for the saving of human life at sea and the fight against pollution of the marine environment.

⁸⁷ The Ministerial Departments with competences in marine affairs are: The Ministry of Foreign Affairs and Cooperation; Ministry of Defense; Ministry of Taxation and Public Administration ; Ministry of the Interior; Ministry of Public Works; Ministry of Education, Culture and Sports; Ministry of Employment and Social Security; Ministry of Agriculture, Nutrition and Environment; and the Ministry of the Economy and Competitiveness.

it reflects the lack of “institutional political” will to share information, and the need for a system or national network of systems with the capacity to share the necessary information.

This need is in accord with what Fernando del Pozo expresses when he speaks of “How to alleviate dysfunctions”, pointing out the following:

“But independently from the indispensable task of resolving the legislative tangle, in the practical sphere there appear for analysis two mutually dependent but separable fields: the exchange of information, and the management and operation of human and material means”⁸⁸.

The National Council on Maritime Security, aware that currently there does not exist in Spain any system for the exchange of information in the field of National Security which would connect the different Ministries and organisms, proposes the development of the National Security information exchange platform of the Department of National Security (COLABORA) and, specific to the maritime environment, of the maritime safety and security tool SEGMAR to improve shared knowledge, a more integral knowledge of the area of Maritime Security, and in particular of the risks and threats it must cope with. This would, as well, encourage improvement of communication among the relevant actors and help them to know and trust each other more in order to establish patterns of reinforced cooperation⁸⁹. These systems are being tested as of this spring within the framework of exercises carried out by the Navy⁹⁰. However, the achievement of shared information would be no more than one small step which would not solve the dispersion of means and competences existing in the Administration, which, in addition to this National Council on Maritime Safety and Security, perhaps needs an organism which would give coherence to maritime policy, having access to an integral capacity and vision of the sea and of maritime and naval resources.

In this respect, Fernando del Pozo makes his recommendation, proposing the

“Establishment of a simple structure, attached to the Presidency of the Government, bringing together the maritime competences today dispersed among—at least—the Ministries of ...”⁹¹.

88 *La mar nunca está en calma (The Sea is Never Calm)...* *Op. cit.*, p. 48.

89 Department of National Security, National Council on Maritime Security and Safety, Proposal for plan of action of the National Maritime Security Strategy, p. 15.

90 Information available at: [HTTP://www.emad.mde.es/EMAD/novemad/noticias/2015/03/Listado/150303-conferencia-cluster-seguridad-maritima-nacional-html](http://www.emad.mde.es/EMAD/novemad/noticias/2015/03/Listado/150303-conferencia-cluster-seguridad-maritima-nacional-html).

91 *La seguridad marítima hoy (Maritime Security Today)...* *Op. cit.* p. 22.

CONCLUSIONS

Questions associated with marine safety and security are not new, but rather have been present as long as activity on the sea has existed. What has appeared in our time is the need to regulate seafaring activity and to protect it, due to the great influence of world trade, of the global nature of the modern-day world and to the new threats.

In the European Union, Community maritime policy appeared in 1993, dealing only with those subjects which related to safety, and in 2004, questions related to security began to arise, although the problem of security had already been noted in 1985.

In Spain the concept of a “global maritime space” appeared in 2002, while in the EU this happened in 2006, 13 years after the appearance of a Community policy on safety at sea—in the Green Paper on the European Union’s maritime policy—where there appeared the need to treat maritime policy in integral fashion and with a holistic approach.

In 2010, given impetus by the Spanish Presidency, the need appeared within the EU to work out a Maritime Safety and Security Strategy which came into being in 2014, seven years after the IMP—presented in 2007—and a year later than our National Maritime Security Strategy. In the meantime, regional strategies were created with a strong focus on “blue growth”.

As a consequence, one of the European Union’s strategic objectives is the achievement of cleaner and safer seas. To this end, the need is seen for joint and more effective action among all nations, including legislative action, to guarantee adequate responses which must be given to the illicit activities being developed on the sea.

The European Union’s Maritime Safety and Security Strategy, while voluntary, serves as a complement to European legislation within the maritime field. Its general objective is to achieve a closer inter-sectorial and trans-border collaboration at both European and national levels, involving civil as well as military authorities.

Integrated maritime surveillance, which appeared in the IMP, is at the mercy of the political will in the member States to share information necessary to the objective of making available adequate knowledge of the maritime environment. This barrier will only be overcome through a change in mentality which must take place at both a national level and within the European Union institutions. The numerous initiatives which have been developed point to the possibility, from a technical point of view, of achieving an efficient sharing of information.

The experience gained from projects carried out and initiatives launched must be used to advantage in order to develop efficient and productive solutions which do not duplicate efforts and which serve to continue encouraging closer cooperation among sectors and cross-border cooperation, as well as the production of an analysis to

explore the need for a possible inter-sectorial legislative initiative to facilitate needed cooperation within the Integrated Maritime Policy.

Implementation of the maritime CISE—project EUCISE2020 launched in 2014 and which has not yet come into being—would require involvement both at the EU and the national level to improve the exchange of inter-sectorial and cross-border information in the field of maritime surveillance. For this to happen, there must exist a greater political will on the part of States to participate in this environment of information exchange. This collaboration must begin with actions at a national level to eliminate existing barriers related to the exchange of information among the different authorities—civil and military—which have competence in the maritime environment.

In Spain, the global concept of maritime space appeared in 2002. Three years later, in 2005, the Armed Forces were assigned the operations of surveillance of maritime spaces and of collaboration with other State organisms, and in 2013, the National Maritime Security Strategy was born.

Regarding integrated maritime surveillance, no advance has yet been possible given that there does not exist a system or network of systems which would permit this capability and because each organism continues to distribute information selectively. In consequence, the National Council on Maritime Safety and Security, created at the end of 2013, has established as one of its priorities the development of systems which, interconnecting different Ministries and organisms, respond to this need.

As may be seen, the evolution of maritime policies in the European Union and in Spain follow parallel, though unsynchronized, routes. Thus, the conceptualization of maritime spaces in global form and the creation of a Maritime Security Strategy occurred earlier in Spain than in the European Union. In relation to this, emphasis should be placed on the impulse given by Spain to the EU relative to the creation of the Maritime Security Strategy which has represented an advance in time⁹² and in communal response.

Nonetheless, at the present time, both in Spain and in the European Union, action should be taken regarding the curbs existing—mainly political—beyond those of a technical and financial nature, to achieve an integrated maritime surveillance permitting a continuous advance in maritime safety and security.

In addition, in the case of Spain, there should be a study of the need for the unification of criteria in maritime affairs, perhaps through the National Council on Maritime Safety and Security, in order to optimize the use of the means and tools of the State, improve its disposition in favor of maritime policy, and act with an integral

92 From the global conception of maritime spaces and up to the creation of the Maritime Safety and Security Strategy, the European Union took eight years (2006-2014) and Spain took eleven (2002-2013).

vision, improving the coordination and cooperation of all the Ministerial departments involved, beyond the sharing of information.

In summary, both the European Union and Spain have recently set out on their route into affairs related to an integrated maritime policy and must face similar challenges in order to complete its development, keeping in mind that:

- The need persists to regulate maritime activity and to protect it.
- There is a continuing need to address questions related to Maritime Affairs regarding both their aspects, safety and security.
- It is necessary to deal with maritime policy in integral fashion and with a holistic focus.
- Closer inter-sectorial and cross-border collaboration should be sought, at European Union as well as at national levels, involving both civil and military authorities.
- Existing curbs on the political will of States should be overcome, by seeking a change in mentality which must be effected at both national levels and at those of the institutions of the European Union.
- It is necessary to unify criteria relative to maritime affairs through a possible single organism to deal with the problem with an integral vision beyond the simple exchange of information.

BIBLIOGRAPHY

Commission Decision of 29 December 2003 laying down rules for the implementation of Council Decision 2001/792/EC, *Euratom establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions*, L87, 25.03.2004.

Commission of the European Communities (Commission's proposal to the Gothenburg European Council), *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, COM(2001)264 final, Brussels, 15.5.2001.

Commission of the European Communities, *A European Strategy for Marine and Maritime Research. A coherent European Research Area framework in support of a sustainable use of oceans and seas*, COM(2008) 534 final, Brussels, 3.9.2008.

Commission of the European Communities, *Developing the international dimension of the Integrated Maritime Policy of the European Union*, COM(2009)536 final, Brussels, 15.10.2009.

Commission of the European Communities, *Green paper: Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas*, COM(2006) 275 final, Brussels, 7.6.2006.

Commission of the European Communities, *Towards an Integrated Maritime Policy for better governance in the Mediterranean*, COM(2009) 466 final, Brussels, 11.9.2009.

- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Towards the integration of maritime surveillance: A common information sharing environment for the EU maritime domain*, COM(2009) 538, Brussels, 15.10.2009.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *An Integrated Maritime Policy for the European Union*, COM(2007) 575 final, Brussels, 10.10.2007.
- Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament regarding a project of a roadmap for the creation of a common environment of exchange of information for surveillance in the maritime field of the EU, COM(2010) 584 final, Brussels, 20.10.2010.
- Communication, of February 13, 2008, from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR) (COM(2008) 68 final)*.
- Council of the European Union, Group of "Friends of the Presidency", *Project of conclusions by the Council on the integrated maritime policy*. 16503/1/08 REV 1, Brussels, 2.12.2008.
- Council of the European Union, Group of "Friends of the Presidency", *Project of conclusions by the Council on the integrated maritime policy*. 15175/1/09 REV 1, Brussels, 11.11.2009.
- Convention of the United Nations on the Law of the Sea. Montego Bay (Jamaica), 1982.
- Council of the European Union, *European Union Maritime Security Strategy*, 11205/14, Brussels, 24 June 2014.
- Council of the European Union, *Presidency conclusions*, 16616/07, Brussels, 14 December 2007.
- Department of National Security, National Council for Maritime Security. Proposal for an action plan for the National Maritime Security Strategy.
- Directive 2002/84/EC from the European Parliament and the Council of 5.11.2002 modifying the Directives related to maritime security and the protection from pollution from ships. Official Journal of the European Communities, L 324, 29.11.2002.
- Directive 2008/56/EC from the European Parliament and the Council of 17.6.2008 establishing the community action framework for the marine environment policy (Directive framework on marine strategy).
- Presidency of the [Spanish] Government, *National Defense Directive 1/2004*, of 30.12.2004.

- National Defense Council, National Defense Directive 01/2008, of 30.9.2008.
- Presidency of the [Spanish] Government, National Defense Directive 2012. *For a necessary Defense, for a responsible Defense*, 7.2012.
- European Police Office, *EUROPOL review: General Report on Europol Activities*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011.
- Law 27/1992, of 24.II, for State and Merchant Marine Ports.
- Organic Law 5/2005, of 17.II, of the National Defense (Official Spanish Gazette - *BOE* 276).
- Organic Law 6/1980, of 1.7, regulating the basic criteria for national defense and military organization (Official Spanish Gazette – *BOE* 165).
- Order APA/3660/, of 22 December, regulating in Spain the satellite-based fishing vessels monitoring systems, and establishing the regulating bases for aid for the acquisition and installation of fishing vessels monitoring systems (Official Spanish Gazette – *BOE* 313).
- Order ARM/3238/2008, of 5 November, modifying Order APA/3660/2003, of 22 December, regulating the satellite-based fishing vessels monitoring system, y establishing the bases that regulate the aids for the acquisition and installation of the fishing vessels monitoring systems. (Official Spanish Gazette - *BOE* 274).
- Order DEF/3537/2003, of 10 December, developing the basic organic structure for the Armies (Official Spanish Gazette - *BOE* 303).
- Order PRE/2523/2008, of 4 September, creating the *Guardia Civil* Centers for maritime surveillance of coasts and borders (Official Spanish Gazette - *BOE* 215).
- Order PRE/3108/2006, of 10 October, giving publicity to the Agreement of the Ministers' Cabinet Meeting, establishing the creation of an authority to coordinate the actions to take against illegal immigration in the Canary Islands, and establishing the regulations for such a purpose. (Official Spanish Gazette - *BOE* 243).
- Royal Decree 115/2003, of 31 January, establishing the aims, functions, composition and functioning of the Interministerial Commission for International Maritime Policy. (Official Spanish Gazette - *BOE* 44).
- Royal Decree 912/2002, of 6 September, developing the Basic Structure of the Armies, por el que se desarrolla la Estructura Básica de los Ejércitos (Official Spanish Gazette - *BOE* 215).
- Regulation (EC) n° 1224/2009 of the Council, of 20 November 2009, establishing a community control regime to guarantee the compliance of the regulations of common fisheries policy, modifying Regulations (EC) n° 847/96, (EC) n° 2371/2002, (EC) n° 811/2004, (EC) n° 768/2005, (EC) n° 2115/2005, (EC) n° 2166/2005, (EC) n° 388/2006, (EC) n° 509/2007, (EC) n° 676/2007, (EC) n° 1098/2007, (EC) n° 1300/2008 and (EC) n° 1342/2008 and cancelling Regulations (EEC) n° 2847/93, (EC) n° 1627/94 and (EC) n° 1966/2006, Official Journal of the European Union, L343, 22.12.2009.

- Regulation (EC) n° 2099/2002 from the European Parliament and the Council, of 5 November 2002, setting up the Committee for Maritime Safety and Prevention of Pollution by Ships (COSS) and modifying the Regulations regarding maritime safety and the prevention of pollution by ships.
- Regulation (EU) N° 508/2014 from the European Council and the Council, of 15 May 2014, regarding the European Maritime and Fisheries Fund, and cancelling Regulations (EC) n° 2328/2003, (EC) n° 861/2006, (EC) n° 1198/2006 and (EC) n° 791/2007 from the Council, and Regulation (EU) n° 1255/2011 from the European Parliament and the Council. Official Journal of the European Union, L149, 20 May 2014.
- Regulation (EU) N° 508/2014 from the European Parliament and from the Council, of 15 May 2014, regarding the European Maritime and Fisheries Fund, and cancelling Regulations (EC) n° 2328/2003, (EC) n° 861/2006, (EC) n° 1198/2006 and (EC) n° 791/2007 from the Council, and Regulation (EU) n° 1255/2011 from the European Parliament and from the Council, Official Journal of the European Union, L149, 20 May 2014.
- Regulation (EU) N° 1255/2011 from the European Parliament and from the Council, of 30 November 2011 establishing a program to give support to consolidate the integrated maritime policy, L321, 5.12.2011.
- Execution Regulation (EU) n° 404/2011 from the Commission, of 8 April 2011, establishing the norms for the development of Regulation (EC) n° 1224/2009 from the Council establishing a community control regime to guarantee the compliance of the common fisheries policy regulations, Official Journal of the European Union, L112, 30.4.2011.
- Resolution from the Council of 8 June 1993 regarding a common policy for maritime security (93/C 271 /01), of 7.10.93.
- Resolution A.584(14), Measures to prevent illegal actions that threaten the security of the ship and the safety of its passengers and crew, 20.11.1985.
- José Antonio Ruesta Botella, *Presidencia española de la UE: del concepto de seguridad marítima a la Estrategia de Seguridad en el ámbito marítimo global*, (*The Spanish Presidency of the EU: from the concept of maritime safety to the Security Strategy in the global maritime environment*). ARI 101/2010, Elcano Royal Institute, 17.06.2010.
- Fernando del Pozo, *La seguridad marítima hoy: la mar nunca está en calma*, (*Maritime Security Today: the Sea is never Calm*) Working document 3/2014, Elcano Royal Institute, 12.03.2014.
- Fernando del Pozo, *La mar nunca está en calma (II) Análisis del concepto de seguridad marítima en España*, (*The Sea is never Calm – (II) Analysis of the concept of maritime security in Spain*). Research document 12/2015, Spanish Institute of Strategic Studies. November 2015.

Submitted: October 6, 2015.

Accepted: April 19, 2017.

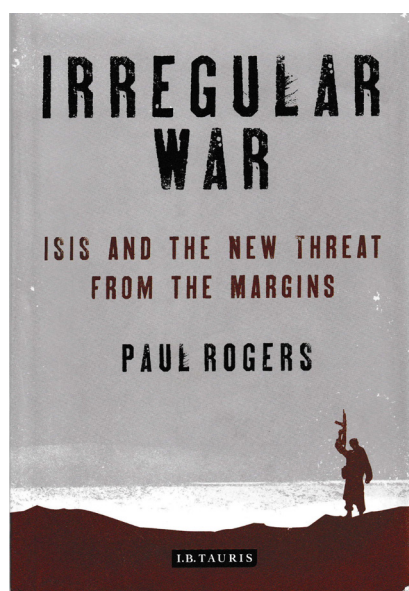
Ramón Alentorn Rossel
Chairman Symposium Cior

Correo: pedidos@selecmoda.com

BOOK REVIEW

IRREGULAR WAR: ISIS AND THE NEW THREAT FROM THE MARGINS

Autor: Paul Rogers. I.B. Tauris: Londres. 2016. 244 p. ISBN: 9781784534882



Paul Rogers: is Professor of Peace Studies at Bradford University and International Security Editor for openDemocracy. He also writes a monthly briefing for the Oxford Research Group and is author of *Why We're Losing the War on Terror and Losing Control: Global Security in the Twenty-First Century*.

Book review

“Irregular War” is undoubtedly a book of interest for many reasons...above all else, due to the author’s academic profile, but as well for its realism and fine documentation. According to Paul Rogers, it is worthless to set out problems of Security and Defense, no matter how well described, if no effort is made to seek beyond the most obvious effects...The causes which bring about the current instability are typical of an end of cycle, and as such are much deeper and require a different treatment: **“Underlining the problems”**.

The need to establish a new and more detailed analysis of essential questions undoubtedly affecting global security must replace a vision which is too short-sighted and overly protectionist in the literal sense of the word. Otherwise, the risk is run of perpetuating an entire series of **“revolutions from the margins”** which will increasingly check-mate the Developed World, this being one of the principal theses of the book.

ISIS remains, according to the author, one part of a much broader phenomenon now defined: **“Revolution from the margins”**. Today it is the clash of civilizations between the West and Islam which prevails, but in fact this is an early manifestation of an upcoming future which he characterizes as **“the era of insurgencies”**, a concept much broader and deeper than the current cultural or religious differences in conflict.

The impossibility of containing the **“new insurgencies”** with conventional defense systems has already been proven in the last twenty years in the conflicts in the Middle East, Afghanistan. It is absolutely indispensable to deal, as soon as possible, with the true causes of this “growing insecurity”, and which are none other than those described in Paul Rogers’ book.

The consequences of economic globalization and the increase in social inequality have exacerbated problems already perceptible. In addition, the controversial climate change, together with Western failure to solve the war-like conflicts in the Middle East and North Africa, have fomented, throughout wide areas of the planet, a feeling of frustration called by the author, to repeat, **“revolution from the margins.”**

The advanced societies, with a degree of wealth far greater in comparison with the huge **“marginalized majorities”** of the Global South, remain unaware of the grave “intrinsic instability” which threatens them.

One of the principal consequences of growing inequality has been the resentment which exists in the face of the frustrated prosperity of this area, in spite of a significant increase in the levels of healthcare and education. These, however, contrast with the

lack of opportunities for the growth and development of the population. Paul Rogers defines it as a “revolution of frustrated expectations”.

It is obvious that over the last century, especially since 1945, a very significant change has been produced in the concept of Global Security, given that nuclear armaments admit the concept of the self-destruction of mankind, totally or in part.

In addition, the proliferation in recent decades of nations possessing nuclear arms has increased the level of nuclear risk even more, a risk previously influenced only by the two major blocks. These days, a number of countries involved in serious local conflicts have at their disposition nuclear warheads, which undoubtedly contributes to greater uncertainty.

To what extent may we be facing an “existential threat” from a terrorist movement, such as is ISIS, having access to weapons of mass destruction? Paul Rogers dedicates an entire chapter of his book to this subject, proposing a realistic medium-term view in the face of revolutions similar to Islamic terrorism.

It is obvious that the psychological effect produced on the population by a terrorist attack using nuclear, chemical or biological weapons, even if not on a major scale, would be much greater than that of the direct impact itself, however brutal such might be.

The fact of losing control of a territory containing an industrial substrata, as well as experts qualified in the material, may facilitate access to this type of threat by terrorist groups.

Paul Rogers proposes that this type of risk and threat on the part of paramilitary or terrorist groups may significantly increase in the coming decades.

In an immediate future, it will be necessary as well to face the consequences of an economic globalization capable of generating growing inequality, affecting the concepts and values of the Western social model.

On the other hand, the effects of climate change seem now to be unquestionable, and in most studies, the timeframe foreseen by scientists within which environmental imbalances may become major problems for Global Security is set for the middle of the current century.

The controversial climate change, fruit of human intervention in the natural environment, will drastically affect the weakest countries of the Southern Zone, with grave migratory consequences, to be added to those produced by wartime conflicts.

Therefore, the economic and environmental parameters on which the Western World is based should not and must not perpetuate the underdevelopment of the areas of the Southern Zone. The principal causes of conflict should be faced and appropriately mitigated in the present, which is to say within the coming decades.

Spectacular technological advances and the significant progress in global communication without doubt increase awareness among currently marginal populations with respect to the aforementioned climatic and economic imbalances.

There is a greater generalized awareness of the ideal of correcting imbalances in the search for improvements which develop a safer and more balanced life: The concept “Sustainable Security”, just as Paul Rogers defines it.

Finally, military responses to “challenges from the margins” cannot continue to cause thousands of civilian victims and collective displacements, transferring the problems into other countries, and in addition failing to bring about the desired end to the conflicts.

Western countries have tried to defend, first in Afghanistan and later in Iraq and Syria, their own security, no doubt about it. Nonetheless, the spread of these conflicts into multilateral civil wars and failed States make obligatory at least a critical re-evaluation of the effort carried out in the overseas combat against terrorism.

The above-mentioned risk of a potential development of weapons of mass destruction by terrorist groups, the author adds, is one more argument for seeking a path towards a “truly sustainable world security system”.

Thus, the underlying theme of Paul Rogers’ book is none other than the advent of an era of “revolution from the margins”, fruit of a world economically divided and incapable of facing up to the environmental problems threatening major parts of it.

ISIS is a terrorist movement specific to its time, which may be countered and even destroyed, but which, once done away with, will be followed by others, also transversal and possibly having nothing to do with Islam, although with roots in whatever other ideology. It is what the author repeatedly refers to as the “era of insurgencies”, rejecting the current single-minded concept of a clash of civilizations.

The concept of security limited to the defense of local borders, or to the development of means of intelligence and information, without taking into account an international collaboration, will not suffice. Generalized problems will require lasting and global solutions to reduce their conflictive nature in the most under-developed or worst-administered areas of the planet, with the ultimate aim of protecting security and preventing terrorism in the West. One of the possible advantages of the Agencies of Intelligence and Security of Western countries is a certain acceptance today of the magnitude of the struggle against terrorism. Nations of the first order are susceptible to receiving indiscriminate attacks by small terrorist groups, many of them formed by local citizens, with very scarce resources, but having sufficient determination as to be willing to sacrifice even their own lives for the cause. This acceptance of the new reality has brought with it greater coordination among the forces of intelligence and of those of counter- terrorism in the different countries.

Greater awareness is appearing of the present and future potential of terrorist groups and of their capacity to create effects and consequences highly disproportionate to their size and apparent lack of scope.

Economic differences, the impact of new technologies and weapons of mass destruction, the forced displacement of millions of people as a result of climate change,

and the indiscriminate use of military forces on the part of Western powers, will increase the potential of marginalized groups, regardless of their size and seemingly minimal power: this is the global thesis of Paul Rogers' book.

ISIS has already demonstrated the impact of the digital revolution and its importance for the spread of any terrorist movement. The media connected to the internet greatly exceed the world population and there are projections which place their number at around 50 billion by the year 2050.

The potential future for the perpetration of cyber-attacks affecting world security has been greatly enhanced in recent years and several incidents have taken place which may transfer in the near future into the area of possible terrorist threats.

In the first half of the present century, Paul Rogers prognosticates the appearance of "varied insurgencies" against the developed countries, which form part of a privileged elite, inside a marginalized majority, this representing a much broader risk than the simple clash of civilizations.

Will the new armies, regardless of how well trained and equipped they may be, be able to stand up to such menaces as insurgency or massive immigration?

Will a simple policy of containment and border defense together with specific actions in territories of conflict, suffice to offer the West lasting solutions?

The next three decades will be decisive for countering the major instabilities and global menaces affecting us, according to the author, although the final chapter of his book, "A possible peace", ends on a certain note of optimism, given the demonstrated ability of humankind to adapt to change when circumstances so require.

Paul Rogers insists upon the imperative need for capable leadership in the developed countries, as well as for a profound analysis of the basic problems affecting the "**marginalized majorities**", pointing in his work to solutions which contribute to a greater worldwide development as a basis for Global Security.

Obviously, the concept of Global Security requires a new approach, permitting greater control of the most acute problems, improvement of world consensus and the use of a more measured coercive force. For this it is indispensable, the author insists, to have available a group of leaders at all levels of society, much more aware of the transcendence of the present situation and of the very grave consequences which may come with the defense solely of partial interests, in the face of such global conflicts.

Investment in diplomacy, security and cooperation on development and on the containment of climate change based on application of the new technologies, should facilitate the coming changes and assure the future of our planet. These are reforms which will improve our developing societies so that the "marginalized majorities" may be integrated, and do not represent a perpetual threat.

A conventional and defensive vision of Western Security will not be sufficient.

Margin note

On August 3, 2017, the Annual Conference of CIOR (*Interallied Confederation of Reserve Officers*, in its French initials) was held in Prague.

This is an organization which integrates, as members in good standing, those reservist associations recognized by the Ministries of Defense of NATO countries, and with a different status, those friendly nations proposed by NATO in accord with its foreign policy. Jurisdictionally independent of NATO, it is recognized by and attached to the organization. It holds a recognized character as an advisory organ to the Military Committee and is furnished with an office and a Permanent Representative at NATO's IMS at the Brussels Headquarters. Apart from acting as a think-tank, it organizes many activities dedicated to such fields as training, debate, academia, military sports... See www.cior.net.

FORE (Federation of Spanish Reservist Organizations, in its Spanish initials). Created under the auspices of the Spanish Joint Chiefs of Staff in 1991, it is the Spanish member of CIOR and brings together the great majority of reservist associations existing in Spain. Its mission consists of promoting the development of the Reserve (in accord with the mandate of the MC NATO and in its broadest sense), coordination with the activities of its member associations, representation before the authorities, diffusion of and support for NATO policies and doctrines, and promotion of the relationship and camaraderie among Reservists at national and international levels.

Within the framework of the said Conference, an academic day is held, the CIOR Symposium, permitting debate on a number of topics related to the military reserves and their contribution to defense.

Specifically this year the Symposium 2017 set forth the following general theme:

“Utilization of Reserve Forces for the Fight against Terror”.

Symposium Relevance

Experts are willing to speak on the following subjects:

- Sustainable security and challenges 2018
- Intelligence and counter-terrorism
- CBRN Threats and their Evolution Cyber-security conflagrations and their repercussions

To develop the most academic perspective of the day, Professor Paul Rogers was originally going to make an appearance, author of the book reviewed above, “Irregular War:...”. In the end, his place was taken by Richard Reeve, current director of the think tank Oxford Research Group, founded by the said Paul Rogers, as the latter was unavoidably prevented from attending...

The majority of the statements and approaches set forth in the referenced Paul Rogers book were extensively covered at the CIOR Symposium by Richard Reeve, reiterating the imperative necessity for the identification of the roots of the numerous

current conflicts, not stopping at the most obvious symptoms such as violence, organized crime or radicalization.

Throughout the rest of the day, during which the Spanish speaker, Lt. General Francisco Gan Pampols, also gave an address (presenting an analysis of the major goals of Global Security from the perspective of Military Intelligence and the growing role of the Reservists), the great complexity of military tasks developed in a globalized world was made clear: The need to go beyond the threat of Conventional War itself is becoming ever more evident.

In order to continue to meet the majority of the challenges which armies will have to face in the coming years, close collaboration will be indispensable among the private, public and military sectors.

With respect to the field of Reservists, the majority of the speakers emphasized the growing role of this group within the military environment, given that the new challenges and menaces we are facing require ever greater specialization and types of knowledge which in are part acquired and developed today within the civilian world.

In the face of multilateral threats, a new model of military reservist is being implemented. This must be a more flexible model in every sense, and must set forth new concepts facilitating the intervention of the reservist group in a manner more productive for the armies.

In order to counter terrorism, cyber-attacks and in general all the new threats, some of them even existential (such as may be the weapons of mass destruction), it is necessary to hold new capacities, knowledge and experiences requiring greater specialization, which will involve greater support from the Reservist sector.

Finally, the increase in national resilience, one of the main objectives of NATO for the coming years, finds in the Reservists a privileged group for the performance of this role, within its own civilian environment and at the same time forming part of the military body.

Submitted: October 6, 2016.

Accepted: April 19, 2017

Alfredo Crespo Alcázar

E-mail: alfredocrespoalcazar1974@gmail.com

BOOK REVIEW

*¿ADÓNDE VA CHINA? LOS PLANES DE
FUTURO DE LOS DIRIGENTES CHINOS.*

*(THE SPANISH TRANSLATION OF
THE BOOK “FOLLOWING THE
LEADER: RULING CHINA, FROM
DENG XIAOPING TO XI JINPING”,
UNIVERSITY OF CALIFORNIA PRESS,
2014)*



Author: David M. Lampton. Barcelona: Stella Maris, 2015, 460 pag ISBN: 978-84-16541-11-9

INTRODUCTION

China is a country wrapped in a shroud of exoticism and symbolism, to the extent that many attempts to analyse it have been fraught with clichés that push the rigour/accuracy binomial into the background. However, this is not the case with David Lampton's book.¹

Professor Lampton approaches this complex subject with a deep respect for the scientific method. The result is an outstanding piece of work that covers China's past, present and future. Before commencing, he carried out thorough documentation work and conducted numerous interviews with Chinese officials, thus enriching his work.

Aware of the difficulty of the undertaking, which would involve explaining and linking economic, political, geostrategic, cultural and social aspects, Lampton used a series of guiding questions to order the content and facilitate reading and understanding of the message. On this point, the remarkable changes that came about after Deng Xiaoping took over the leadership of the Chinese government in 1978 with respect to the legacy left by Mao Zedong, which tends to be associated with poverty, illiteracy and international isolation, take on enormous significance.² However, while Lampton takes a positive view of the role played by Deng Xiaoping, he also holds him responsible for some significant errors, such as his persecution of the rightists in the 1960s and, therefore, does not empathise with him.

DENG XIAOPING AS SYNONYMOUS WITH MODERNISATION: LIGHTS AND SHADOWS

The modernisation of China is inextricably associated with Deng Xiaoping, who gave technocracy and the economy priority over the ideological dogma that had been a distinctive feature of Mao's tyranny and had its main embodiment in the Cultural Revolution. The latter, as pointed out by Felipe de la Morena, was applauded "by the sectarian and ignorant European pseudo-intelligentsia".³

1 There are a number of experts in Chinese policy in the Spanish academic landscape, as evidenced by the works of Doctors Mario Esteban, Xulio Ríos and Fernando Delage, which are quoted extensively throughout this paper.

2 For a more detailed insight into the personality and policy pursued by Mao Zedong, see CHANG, Jung and HALLIDAY, Jon: *Mao. La historia desconocida*. Barcelona: Taurus, 2016, 1029 pages (in English, *Mao: The Unknown Story*, Jonathan Cape, 2005).

3 DE LA MORENA, Felipe: *Deng Xiaoping y el comienzo de la China actual (Recuerdos de un testigo)*. Madrid: Cuadernos del Laberinto, 2016, p. 63.

Deng, on the other hand, was aware of his country's backwardness, which was to the detriment of its population: "Poverty is not socialism. Economic development is the priority of priorities" (p. 127). In this regard, Felipe de la Morena, who was appointed Spanish Ambassador to China just as Deng Xiaoping came to power, explains the phenomenon as he saw it upon his arrival in Beijing in 1978: "China is changing decisively and this change will, above all, mean abandoning two paths it now considers erroneous: the one that led it to adopt the Marxist economic doctrine of the USSR after the triumph of the Revolution and the one it took in adherence to the Maoist ideological dogmatism that culminated in the disastrous Cultural Revolution. Today's leaders believe that the two paths have led to its current economic backwardness, payment of a heavy price in social cohesion and stagnation in all areas".⁴ In this regard, Xulio Ríos believes that where Mao contributed his leftist doctrinaire, "Deng Xiaoping revolutionised it, claiming that the market was not incompatible with socialism".⁵

However, the significant changes should not be seen as a radical break with the parameters that had guided the country's policy during the period from 1949 to 1976. To the contrary, some of the constants that characterised Maoism became even more pronounced under Deng Xiaoping, such as the fear that the USSR would turn China into a satellite state like the countries of Eastern Europe. On this point, Spanish diplomat Felipe de la Morena was able to witness how Beijing interpreted Moscow's intentions, pointing out that Deng Xiaoping believed that the Soviet Union "pursued an aggressive and imperialist policy inherited from the old tsars, with its divisions and missiles aimed at China whose cooperation had been withdrawn in 1960 in the cruelest of ways".⁶

Despite the progress made by China in the 1980s, certain dialectics that still persist today were observed under Deng Xiaoping's leadership, perhaps the main one being the dialectic that pits freedom against security, allowing us to conclude that China is not contemplating a Western-style democracy in the near future.⁷

Indeed, under Deng Xiaoping, the role of the Communist Party of China (CPC) remained unchanged, given that "it had to be the only authority in the State with total decision-making power in order to maintain the country's cohesion".⁸ Evidence of this assertion was that the army stopped pledging allegiance to just one person

4 DE LA MORENA, Felipe: *op. cit.*, p.86.

5 RÍOS, Xulio: *China pide paso. De Hu Jintao a Xi Jinping*. Icaria: Barcelona, 2012, p. 15.

6 DE LA MORENA, Felipe: *op. cit.*, p. 211.

7 ESTEBAN, Mario: *Perspectivas de cambio político en China 25 años después del movimiento de Tiananmen*. Comentario Elcano 38/2014, 2 de junio de 2014, pags. 3-4, available at the following link: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/dc3ab1004438fbf888d7df80bc5a2e3e/comentario-esteban-Perspectivas-cambio-pol%C3%ADtico-China.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=dc3ab1004438fbf888d7df80bc5a2e3e>. Accessed on 31 July 2017.

8 DE LA MORENA, Felipe: *op. cit.*, p. 109.

(Mao Zedong) and now did so to the party, and there was no civilian control over the military (p. 316). This fact became apparent during the events of Tiananmen Square in 1989, despite which the modernisation of the army was not considered an urgent priority by Deng Xiaoping. On the contrary, priority areas for reform were agriculture, industry and technology. Two factors contributed to this: “we are now building Chinese socialism, and according to the theory we can’t have an arms race that would drain away our resources” (pags. 339-340).

Furthermore, the evolution of China’s “intimate enemy” (the USSR) during the 1980s was seen by Deng Xiaoping as further proof that he had been right to give the party priority over society. Nevertheless, this assumption can also be interpreted in the same way as Guy Sorman: “The historical truth is that there is no room for evolution, there is no path leading to political reform in a totalitarian system: a Communist Party reigns or it collapses, as the Soviet experience clearly shows. When Gorbachev tried to reform the party in the 80s, the Party quickly disappeared”⁹.

Deng Xiaoping was also an “innovative” product of his own pragmatism and his accurate reading of the times in which he lived. Indeed, little by little, he allowed China’s burgeoning entrepreneurial class a presence in the bodies of the CPC, a prerogative that was later extended to sectors of the middle class¹⁰. However, as pointed out by Xulio Ríos, this kind of opening up should not be seen as synonymous with the democratisation of State structures, neither in the case of Deng Xiaoping nor his successors, such as Hu Jintao¹¹.

In this sense, China’s development has also given rise to a series of unprecedented behaviours and situations, the government’s response to which has been timely but tentative. In the first case, society has begun to develop a somewhat rebellious attitude, with the public tending to blame its political leaders for the natural disasters that befall it (earthquakes and floods that have claimed numerous lives). In the second case, migration from the country to the city has not eliminated problems in rural areas, where welfare-state guarantees are as yet non-existent, despite the fact that it is home to 70% of the population¹². Indeed, Wen Jiabao once voiced his concern about the issue to President Obama, saying “I have 600 million redundant farmers on my hands” (p.270).

These territorial imbalances could pose a threat to political powers in China and restrict economic growth if the State does not respond appropriately because, as

9 SORMAN, Guy: *...And Communism Destroyed Asia*. FAES Papers, no. 104, 19-06-2009, p. 7, available at the following link: http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130520160548and-communism-destroyed-asia.pdf Accessed on 31 July 2017.

10 DELAGE, Fernando: *La política exterior china en la era de la globalización*, in *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, no. 63, 2003, p. 67.

11 RÍOS, Xulio: op. cit., p. 56.

12 RÍOS, Xulio: op. cit., pags. 45-46.

David Lampton points out: “For Americans, government is a danger; for Chinese, government ought to be the solution” (p.101).

WHAT CAN WE EXPECT FROM CHINA?

To answer this question, Lampton uses a theme that recurs repeatedly throughout the book and which appears to suggest that China wants to show the world that it is not a threat, that is to say, that its development is not necessarily fuelled by hegemonic pretensions but, rather, by the consolidation of welfare for the people¹³. Under this goal, which could be regarded as general or rhetoric, international relations, which no longer have the low profile that Deng Xiaoping intentionally cultivated, can be seen in a very concrete way.

Indeed, China has chosen a combination of nationalism and pragmatism in its relations with other countries, even though this has not always proven to be a “magic formula” for resolving every problem, particularly those of a domestic nature, such as the non-integration of certain ethnic communities (for example, the Uyghurs), despite the introduction of positive discrimination measures¹⁴. Nevertheless, nationalism has proven to be a valid tool for rejecting any form of outside interference, particularly when such meddling is intended to influence issues to which Chinese public opinion is sensitive, like Tibet. In Mario Esteban’s opinion, if national sentiment is stirred up among the Chinese population, “the public put increased pressure on the authorities to implement a stronger foreign policy and make them pay a higher political price for succumbing to foreign criticism”¹⁵.

With regard to the international arena, China is a leading player, making forays into areas formerly unheard of for Beijing, such as South America,¹⁶ and leading initiatives

13 DE LA MORENA, Felipe: op. cit., p. 131.

14 RÍOS, Xulio: op. cit., p. 88.

15 ESTEBAN, Mario: España, Tíbet y Pekín 2008. Memorando OPEX 77/2008, pags. 3-4, available at the following link: http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/180508051a652ac82c9a61555120514e.pdf. Accessed on 31 July 2017.

16 ARIAS, Julio: *La expansión china en Latinoamérica: opciones para España*. Memorando OPEX, 26/2006, 8 pages, available at the following link: http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/xmlimport-IBADoA.pdf. Accessed on 31 July 2017; CACHINERO, Jorge, JIMÉNEZ DE ANDRADE, Carlota y BORGES, Adriano: *El futuro de América Latina... ¿apunta al Pacífico?: la historia de cómo China ocupó un espacio dejado al descuido*. Análisis Real Instituto Elcano, 58/2015, 29 de octubre de 2015, 9 pages, available at the following link: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/21066b004a62b5efb28fbe207bacc4c/ARI58-2015-Cachinero-JimenezDeAndrade-Borges-Futuro-America-Latina-Pacifico-China.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=21066b004a62b5efb28fbe207bacc4c>. Accessed on 31 July 2017; JENKINS, Rhys: “El impacto de China en América Latina”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 85-86, 2009, pags. 251-272.

such as the Asian Infrastructure Investment Bank¹⁷. It can therefore be said that China has a triple global presence: commercial, military and “soft power”, a characteristic also attributed to other countries in Asia, particularly Japan and India¹⁸. On this matter, Lampton has some advice for China: “Developing stronger constitutionally governed civilian control of the military, with more transparent revenue and expenditures and more effective interagency coordination, needs to be part of China’s strategy if it is to reassure others. If China is to grow its “soft power”, in part through a strategy of reassurance, institutional reform of the civil-military relationship must be part of that effort” (p. 356).

All of this is a consequence of China choosing integration over separation and, as Lampton points out, it was not a random choice, given that “China’s people and its leaders now feel empowered to be full and equal participants in regional and world affairs. Beijing is increasingly comfortable with the institutions of the global economic order—wanting to boost its influence within them—and uncomfortable with the U.S.-led security order, founded as it is on bilateral and multilateral alliances of which China is not a part” (pags. 251-252).

Based on this, it can be concluded that in the global chessboard China is pursuing a “wait-and-see” policy, where it will not stand in the way of a consensus reached by others, but will not take the lead in reaching that consensus; “Beijing thereby avoids making enemies in what may prove to be a futile effort to reach a deal and leaves itself room to “sell” its support to the highest bidder in the end game” (p.397).

IN CONCLUSION

After reading David Lampton’s book, it can be stated that China has accomplished the main goal set by Deng Xiaoping when he came to power: the country’s modernisation and development, although this statement must be taken with caution. Society’s improved economic situation is a tangible reality, even if broad sectors of society have yet to benefit from it. Furthermore, no real progress has been made in the area of human rights; in this regard, Xulio Ríos is of the opinion that “the level achieved by the Chinese economy is a reality characterised by a combination of remarkable

17 DAJANIGONZÁLEZ, Jorge: *Un nuevo banco multilateral para relanzar la inversión en infraestructuras en Asia*. Análisis Real Instituto Elcano 45/2015, 17 de septiembre de 2015, 8 pages, available at the following link: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/e997cf8049e13a3a8ff58f207bacc4c/ARI45-2015-DajaniGonzalez-Nuevo-banco-multilateral-relanzar-inversion-infraestructuras-Asia.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e997cf8049e13a3a8ff58f207bacc4c>. Accessed on 31 July 2017.

18 ESTEBAN, Mario: *Los cuatro motores de la presencia global asiática*. Análisis Real Instituto Elcano, 74/2015, 17 de diciembre de 2015, 9 pages, available at the following link: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/9fa91a004af97fef83docfc71300caaf/ARI74-2015-Esteban-Nuevos-Motores-Presencia-Global-Asiatica.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9fa91a004af97fef83docfc71300caaf>. Accessed on 31 July 2017.

progress and no less spectacular shortcomings. Human development has by no means kept pace with economic development”¹⁹. Lampton explores this idea in-depth and suggests that the great risk facing China when responding to the challenges lying ahead could occur if it remains static.

BIBLIOGRAPHY

- ARIAS, Julio: *La expansión china en Latinoamérica: opciones para España*. Memorando OPEX, 26/2006, 8 pages, available at the following link: http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/xmlimport-IBADoA.pdf. Accessed on 31 July 2017.
- CACHINERO, Jorge, JIMÉNEZ DE ANDRADE, Carlota y BORGES, Adriano: *El futuro de América Latina... ¿apunta al Pacífico?: la historia de cómo China ocupó un espacio dejado al descuido*. Análisis Real Instituto Elcano, 58/2015, 29 de octubre de 2015, 9 pages, available at the following link: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/21066b004a62b5efb28fbe207bacc4c/ARI58-2015-Cachinero-JimenezDeAndrade-Borges-Futuro-America-Latina-Pacifico-China.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=21066b004a62b5efb28fbe207bacc4c>. Accessed on 31 July 2017.
- CHANG, Jung y HALLIDAY, Jon: *Mao. La historia desconocida*. Barcelona: Taurus, 2016, 1029 pages (in English, *Mao: The Unknown Story*, Jonathan Cape, 2005).
- DAJANI GONZÁLEZ, Jorge: *Un nuevo banco multilateral para relanzar la inversión en infraestructuras en Asia*. Análisis Real Instituto Elcano 45/2015, 17 de septiembre de 2015, 8 pages, available at the following link: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/e997cf8049e13a3a8ff58f207bacc4c/ARI45-2015-DajaniGonzalez-Nuevo-banco-multilateral-relanzar-inversion-infraestructuras-Asia.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e997cf8049e13a3a8ff58f207bacc4c>. Accessed on 31 July 2017.
- DE LA MORENA, Felipe: *Deng Xiaoping y el comienzo de la China actual (Recuerdos de un testigo)*. Madrid: Cuadernos del Laberinto, 2016, 262 pages.
- DELAGE, Fernando: *La política exterior china en la era de la globalización*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, no. 63, 2003, pags. 67-81.
- ESTEBAN, Mario: *Perspectivas de cambio político en China 25 años después del movimiento de Tiananmen*. Comentario Elcano 38/2014, 2 de junio de 2014, 4 pages, available at the following link: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/dc3ab1004438fbf888d7df80bc5a2e3e/comentario-esteban-Perspectivas-cambio-pol%C3%ADtico-China>.

19 RÍOS, Xulio: *Op. cit.*, p. 130.

pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=dc3ab1004438fbf888d7df80bc5a2e3e.
Accessed on 31 July 2017.

ESTEBAN, Mario: *España, Tíbet y Pekín 2008*. Memorando OPEX, 77/2008, 8 pages, available at the following link: http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/180508051a652ac82c9a61555120514e.pdf. Accessed on 31 July 2017.

ESTEBAN, Mario: *Los cuatro motores de la presencia global asiática*. Análisis Real Instituto Elcano, 74/2015, 17 de diciembre de 2015, 9 pages, available at the following link: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/9fa91a004af97fef83docfc71300caaf/ARI74-2015-Esteban-Nuevos-Motores-Presencia-Global-Asiatica.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9fa91a004af97fef83docfc71300caaf>. Accessed on 31 July 2017.

JENKINS, Rhys: *El impacto de China en América Latina (China's impact on Latin America)*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, 85-86, 2009, pags. 251-272.

RÍOS, Xulio: *China pide paso. De Hu Jintao a Xi Jinping*. Icaria: Barcelona, 2012, 271 pages.

SORMAN, Guy: *...And Communism Destroyed Asia*. FAES Papers, no. 104, 19-06-2009, 8 pages, available at the following link: http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130520160447y-el-comunismo-destruyo-asia.pdf. Accessed on 31 July 2017.

Submitted: December 12, 2016.

Accepted: May 15, 2017.
