

**SUMARIO**

Miguel Ángel Ballesteros Martín

**PRESENTACIÓN DE LA REVISTA ELECTRÓNICA DEL IEEE****- PRESENTATION**

Fernando Ibáñez Gómez/Miguel Ángel Esteban

**ANÁLISIS DE LOS ATAQUES PIRATAS SOMALÍES EN EL OCEANO ÍNDICO (2005-2011): EVOLUCIÓN Y MODUS OPERANDI****- ANALYSIS OF THE SOMALI PIRATE ATTACKS IN THE INDIAN OCEAN (2005-2011): EVOLUTION AND MODUS OPERANDI**

Javier Jordán

**LA CAMPAÑA DE ATAQUES CON DRONES EN YEMEN****- DRONE ATTACKS CAMPAIGN IN YEMEN**

Miguel García Guindo

**INSURGENCIAS: LA COMPETENCIA POR LOS RECURSOS COMO VARIABLE EXPLICATIVA****- INSURGENCIES: COMPETITION FOR RESOURCES AS AN EXPLANATORY VARIABLE**

Pilar Pozo Serrano

**LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS Y EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL USO DE LA FUERZA:****ALGUNOS PROBLEMAS DE INTERPRETACIÓN ACTUALES****- THE UNITED NATIONS CHARTER AND THE LEGAL REGULATION OF THE USE OF FORCE: SOME PROBLEMS OF CURRENT INTERPRETATION**

Yaiza Rubio / Félix Brezo

**LA SOBREEXPOSICIÓN EN LA RED DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA ACERCA DE INSTALACIONES DE INTERÉS PARA LA DEFENSA****- THE OVER-EXPOSURE OF GEOGRAPHIC INFORMATION ABOUT INSTALLATIONS OF INTEREST FOR DEFENCE IN THE NET-WORK**

Manuel R. Torres Soriano

**INTERNET COMO MOTOR DEL CAMBIO POLÍTICO: CIBEROPTIMISTAS Y CIBERPESIMISTAS****- INTERNET AS A DRIVER OF POLITICAL CHANGE: CYBER-PESSIMISTS AND CYBER-OPTIMISTS**

Luis de la Corte Ibáñez

**¿HASTA QUÉ PUNTO CONVERGEN EL TERRORISMO GLOBAL Y LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA?:****PARÁMETROS GENERALES Y ESCENARIOS CRÍTICOS****- TO WHAT EXTENT DO GLOBAL TERRORISM AND ORGANISED CRIMINALITY CONVERGE?: GENERAL PARAMETERS AND CRITICAL SCENARIOS**

Antonio Fonfría

**EL GASTO EN DEFENSA EN ESPAÑA. UNA NOTA METODOLÓGICA****- DEFENCE SPENDING IN SPAIN. A METHODOLOGICAL NOTE**

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES  
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

NIPO (edición en línea): 083-13-150-3  
NIPO (impresión bajo demanda): 083-13-151-9  
ISSN-e: 2255-3479



MINISTERIO  
DE DEFENSA

SECRETARÍA  
GENERAL  
TÉCNICA



# Índice/Index

---

|                        |   |
|------------------------|---|
| REVISTA DEL IEEE ..... | 5 |
|------------------------|---|

*Director de la Revista del IEEE*

*Miguel Ángel Ballesteros Martín*

*Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos*

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| PRESENTACIÓN DE LA REVISTA ..... | 6 |
|----------------------------------|---|

*Fernando Ibáñez Gómez*

*Miguel Ángel Esteban*

|                                                                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ANÁLISIS DE LOS ATAQUES PIRATAS SOMALÍES EN EL OCÉANO ÍNDICO<br>(2005-2011): EVOLUCIÓN Y MODUS OPERANDI ..... | 10 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

*Javier Jordán*

|                                                 |    |
|-------------------------------------------------|----|
| LA CAMPAÑA DE ATAQUES CON DRONES EN YEMEN ..... | 37 |
|-------------------------------------------------|----|

*Miguel García Guindo*

|                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| INSURGENCIAS: LA COMPETENCIA POR LOS RECURSOS COMO<br>VARIABLE EXPLICATIVA..... | 60 |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|

*Pilar Pozo Serrano*

|                                                                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS Y EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL<br>USO DE LA FUERZA: ALGUNOS PROBLEMAS DE INTERPRETACIÓN<br>ACTUALES ..... | 72 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

*Yaiza Rubio*

*Félix Brezo*

|                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| LA SOBREENEXPOSICIÓN EN LA RED DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA<br>ACERCA DE INSTALACIONES DE INTERÉS PARA LA DEFENSA ..... | 99 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

*Manuel R. Torres Soriano*

|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| INTERNET COMO MOTOR DEL CAMBIO POLÍTICO: CIBEROPTIMISTAS<br>Y CIBERPESIMISTAS ..... | 127 |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|

*Luis de la Corte Ibáñez*

¿HASTA QUÉ PUNTO CONVERGEN EL TERRORISMO GLOBAL Y LA  
CRIMINALIDAD ORGANIZADA?: PARÁMETROS GENERALES Y  
ESCENARIOS CRÍTICOS. ....149

*Antonio Fonfría*

EL GASTO EN DEFENSA EN ESPAÑA. UNA NOTA METODO-  
LÓGICA .....177

## RESEÑAS

*Francisco José Berenguer Hernández*

MÁS ALLÁ DE 2025: ALGUNAS INCÓGNITAS EN LA GEOPOLÍTICA  
NORTE-AMERICANA .....199

*Jesús Díez Alcalde*

CUENTOS Y ECUACIONES ENTORNO A LAS GUERRAS: CULTURAS,  
CONFLICTOS, LENGUAJES .....202

*Jorge Bolaños Martínez*

NUEVAS ESTRATEGIAS EN UN MUNDO CAMBIANTE .....205

REVISTA DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

.....208

*Brigadier General Miguel Ángel Ballesteros Martín*

*Director of the Spanish Institute of Strategic Studies*

PRESENTATION .....212

*Fernando Ibáñez Gómez*

*Miguel Ángel Esteban Navarro*

ANALYSIS OF THE SOMALI PIRATE ATTACKS IN THE INDIAN OCEAN  
(2005-2011): EVOLUTION AND MODUS OPERANDI .....216

*Javier Jordán*

DRONE ATTACKS CAMPAIGN IN YEMEN .....243

*Miguel García Guindo*

INSURGENCIES: COMPETITION FOR RESOURCES AS AN EXPLANA-  
TORY VARIABLE .....266

*Pilar Pozo Serrano*

THE UNITED NATIONS CHARTER AND THE LEGAL REGULATION  
OF THE USE OF FORCE: SOME PROBLEMS OF CURRENT INTERPRETA-  
TION .....278



*Yaiza Rubio and Félix Brezo*

THE OVER-EXPOSURE OF GEOGRAPHIC INFORMATION ABOUT  
INSTALLATIONS OF INTEREST FOR DEFENCE IN THE NETWORK ...303

*Manuel R. Torres Soriano*

INTERNET AS A DRIVER OF POLITICAL CHANGE: CYBER-PESSIMISTS  
AND CYBER-OPTIMISTS .....332

*Luis de la Corte Ibáñez*

TO WHAT EXTENT DO GLOBAL TERRORISM AND ORGANISED  
CRIMINALITY CONVERGE?: GENERAL PARAMETERS AND CRITICAL  
SCENARIOS .....353

*Antonio Fonfría*

DEFENCE SPENDING IN SPAIN. A METHODOLOGICAL NOTE ....381

## RESEÑAS

*Francisco José Berenguer Hernández*

BEYOND 2025: A FEW UNKNOWN QUESTIONS REGARDING US GEO-  
POLITICS .....402

*Jesús Díez Alcalde*

TALES AND EQUATIONS ABOUT WARS: CULTURES, CONFLICTS,  
LANGUAGES .....405

*Jorge Bolaños Martínez*

NEW STRATEGIES IN A CHANGING WORLD .....408

# REVISTA DEL IEEE

**Director:** Miguel Ángel Ballesteros Martín

**Secretario de Redacción:** Jorge Bolaños Martínez

## CONSEJO EDITORIAL

Rogelio Alonso Pascual  
Emilio Casinello Aubán  
Antonio Fonfría Mesa  
Vicente Garrido Rebolledo  
José Luis González Cusach  
Carlos Jiménez Piernas  
Francisco Llera Ramo  
Fernando López Mora  
General Jorge Ortega Martín  
General Juan Martín Villalón  
Fernando Reinares Nestares  
Miguel Requena y Díez de Revenga  
Francisco Rojas Aravena  
Alfonso de la Rosa Morena  
Felipe Sahagún  
Eduardo Serra Rexach  
Pere Vilanova Trías  
Carlos Westendorf Cabeza

## CONSEJO DE REDACCIÓN

Sonia Alda Mejías  
María Dolores Algora Weber  
Federico Aznar Fernández-Montesinos  
Francisco J. Berenguer Hernández  
Jorge Bolaños Martínez  
Luis Caamaño Aramburu  
Rafael Calduch Cervera  
M<sup>a</sup> José Caro Bejarano  
Luis de la Corte Ibáñez  
Jesús Díez Alcalde  
Juan Escrigas Rodríguez  
Ignacio García Sanchez  
M<sup>a</sup> del Mar Hidalgo García  
Mario Laborie Iglesias  
Diego Navarro Bonilla  
Blanca Palacián de Inza  
Juan Carlos Pereira Castañeira  
Miguel Ángel Serrano Monteavaro



*Director de la Revista del IEEE*

*Miguel Ángel Ballesteros Martín*

*Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos*

## PRESENTACIÓN DE LA REVISTA

Casi llegando a su término el primer semestre del año, cumpliendo con la cita con nuestros lectores, presentamos el segundo número de la Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (el número 1, correspondiente a junio de 2013 y continuador del número 0 que sacamos en diciembre pasado)

Quisiera en primer lugar expresar, en nombre del Instituto Español de Estudios Estratégicos, mi más sincero agradecimiento por la gran acogida que ha tenido el número cero de la revista, agradecimiento que hago extensivo a todos los miembros de los Consejos Editorial y de Redacción por haber aceptado colaborar y formar parte de este ilusionante proyecto.

El número cero de la revista, tanto en su versión española como en la traducción íntegra al inglés, ha figurado, desde su aparición, entre los documentos más leídos y descargados de todos los que se han publicado durante estos meses en la página web del IEEE. Esperemos que el presente número satisfaga nuevamente las expectativas que ha generado nuestra revista, y reciba, al menos, la misma acogida que obtuvo la presentación en sociedad de esta publicación.

Por otra parte, con este número se pone en funcionamiento una plataforma para la gestión automatizada de los contenidos de la revista, basada en OJS (Open Journals System), una herramienta de software libre desarrollada específicamente para gestionar publicaciones de carácter científico.

Para facilitar a nuestros lectores el acceso a todas las funcionalidades y posibilidades de esta plataforma, así como para que su funcionamiento sea óptimo, a partir de ahora la Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos podrá ser descargada desde la propia página web del Instituto [www.ieee.es](http://www.ieee.es) o desde la dirección url: <http://revista.ieee.es>

La nueva herramienta permitirá leer cada uno de los artículos que componen el número en curso y consultar los números anteriormente publicados. Podrán hacerse búsquedas, por autor o por palabras incluidas en el texto de los artículos; de tal forma, que les resulte sencillo a nuestros lectores encontrar el contenido que desean consultar.

En las secciones de información general sobre la publicación, podrá obtenerse información sobre diversos aspectos de interés, como los miembros de los consejos de la revista, las instrucciones para los autores o las políticas de copyright.

En la página de inicio, figura también el enlace de acceso a la plataforma de gestión de contenidos. Todos los autores que deseen enviarnos un artículo original, para su posible publicación en próximos números, podrán darse de alta e ingresar el título del artículo, subir el texto completo, junto a un pequeño resumen y a las palabras clave. De esta forma, podrá conocer en qué situación se encuentra su trabajo, ya sea pendiente de revisión por los pares externos, ya en proceso de edición o maquetación.

Una vez recibido el artículo, y se haya comprobado que el tema que trata corresponde con los que aborda la revista y que cumple unos mínimos estándares de calidad, será sometido a la evaluación por parte de dos revisores, que, previamente, han aceptado colaborar con el IEEE, quienes elaboraran su informe a través de la misma plataforma

Con la adopción del sistema OJS, damos un paso más en la profesionalización del proceso de gestión de la revista, lo cual facilitará el cumplimiento de los requisitos establecidos por las principales bases de datos de publicaciones científicas a nivel nacional e internacional

Del mismo modo, con la finalidad de facilitar el contacto directo con el personal del IEEE encargado de gestionar esta publicación, hemos puesto a disposición de nuestros lectores, y de todos aquellos interesados en ponerse en contacto con la dirección o administración, la siguiente dirección de correo electrónico: [revistaieee@oc.mde.es](mailto:revistaieee@oc.mde.es)

Animamos a todos a hacernos llegar sus sugerencias o comentarios que puedan contribuir a mejorar nuestra revista.

Por lo que se refiere al contenido del presente número, continuamos con nuestro propósito de reflejar, mediante un análisis profundo y académico, los aspectos más relevantes del panorama de la seguridad y defensa a nivel global.

En ese sentido, consideramos que los ocho artículos que conforman la entrega correspondiente al primer semestre de 2013 cumplen con ese objetivo, así como con el ánimo de que en la revista estén presentes diferentes enfoques y perspectivas teóricos, diversas disciplinas, áreas de conocimiento o aproximaciones metodológicas, siempre que sean defendidas con rigor.

Una de los artículos que presentamos es un análisis cuantitativo de los incidentes protagonizados por los piratas que operan en aguas del océano Índico. A partir de este estudio, según sus autores, Fernando Ibáñez y Miguel Ángel Esteban, se podría perfilar e identificar las tácticas más utilizadas en esos ataques, contribuyendo a neutralizar este importante riesgo para la seguridad internacional.

En otro artículo, Luis de la Corte aporta sus hallazgos sobre la convergencia que, a su juicio, se produce entre la actividad delictiva del crimen organizado a escala internacional y las principales organizaciones del terrorismo yihadista. En palabras del autor, estamos ante una inquietante tendencia que viene observándose estos últimos años, y reclama mayor atención hacia este fenómeno por parte de gobiernos y de organismos multilaterales.

Por su parte, Miguel Guindo diserta sobre los diferentes tipos de relación que se establecen entre un movimiento insurgente y la población civil en conflicto, donde los sublevados pretenden obtener los recursos que garanticen su propia supervivencia. Más allá del valor que puedan tener los recursos naturales codiciados por los insurgentes, Guindo somete a consideración otros aspectos, en particular factores culturales o identitarios, sociales o políticos.

La utilización de aviones de combate no tripulados, para combatir precisamente a movimientos insurgentes armados y a organizaciones terroristas, es analizada en su artículo por Javier Jordán. Se trata de un arma cada vez más extendida, que genera intensos debates también desde la perspectiva del Derecho Internacional. Jordán llama la atención sobre los drones en el conflicto de Yemen, que no han tenido tanta repercusión mediática como los desplegados en Pakistán. El autor llega a la conclusión de que, si bien se ha conseguido erosionar a la facción de Al Qaeda en la Península Arábiga, los aviones no tripulados no están siendo tan efectivos como se pretende en la lucha contrainsurgente.

Diversos aspectos de las nuevas tecnologías de la información son abordados en dos trabajos de este número: el primero, escrito por Manuel Torres Soriano, presenta el “ciberoptimismo” y el “ciberpesimismo” como las dos principales vertientes en el análisis del papel que está desempeñando internet en los conflictos sociales y en el cambio político. La cuestión que se dirime es si la red de redes impulsa la democracia y la apertura de los regímenes autoritarios; o si, por el contrario, es un nuevo instrumento al servicio de quienes no están dispuestos a consentir la existencia de opiniones disidentes.

Mientras, el segundo, desarrollado por Yaiza Rubio y Félix Brezo, centra su atención en el posible riesgo de que los mapas difundidos por internet, como el célebre Google Earth, puedan añadir vulnerabilidades a los sistemas nacionales de seguridad. Precisamente se está tramitando en las Cortes una proposición no de ley para limitar el acceso a través de internet a zonas sensibles para la seguridad nacional.

Finalmente, los aspectos económicos y jurídicos de la seguridad y defensa también están presentes en este número.

Antonio Fonfría aporta un minucioso estudio del gasto público en defensa, con algunas sugerencias para que su inclusión en los presupuestos estatales sea más clarificadora y permita una mayor comprensión por parte de los ciudadanos. El profesor Fonfría considera que se debe hacer un esfuerzo para adaptar la técnica presupuestaria a la realidad de los gastos en defensa.

Finalmente, Pilar Pozo realiza un análisis detallado de algunos problemas de interpretación en cuanto al régimen jurídico del uso de la fuerza en las operaciones de paz. Las amenazas latentes y el uso preventivo del derecho a la legítima defensa, junto a la toma de conciencia en Naciones Unidas de lo necesario que resulta proteger a la población más vulnerable en situaciones de conflicto armado, son algunas de las principales cuestiones abordadas por esta autora en su trabajo.

Confiamos en que la lectura resulte de su interés, y que los asuntos abordados en estas páginas contribuyan a la discusión y el debate académico, profundizando en la investigación y análisis sobre seguridad y defensa.



*Fernando Ibáñez Gómez*

*Investigador del Grupo de Investigación Vigía, Universidad de Zaragoza*

*Miguel Ángel Esteban*

*Profesor de Ciencias de la Documentación, Universidad de Zaragoza*

## ANÁLISIS DE LOS ATAQUES PIRATAS SOMALÍES EN EL OCÉANO ÍNDICO (2005- 2011): EVOLUCIÓN Y MO- DUS OPERANDI

El objetivo del artículo es descubrir el modus operandi de la piratería somalí durante su período de actuación más álgido: 2005-2011. El método empleado consiste en la identificación, cotejo y análisis de 19 categorías para cada uno de los 1.190 incidentes atribuidos a los piratas somalíes por diversas fuentes de información oficiales. Los resultados permiten mostrar un panorama general de los ataques piratas y su evolución, y otro más específico que refleje las diversas zonas del Océano Índico en las que se han producido. Se destaca y analiza la capacidad de adaptación de los piratas somalíes para mantener su actividad frente a las medidas emprendidas para su represión y cómo se han convertido en una amenaza a la seguridad internacional. Se concluye que la metodología propuesta ha resultado de utilidad y puede ser empleada para el análisis de otros fenómenos de piratería marítima moderna y la realización de estudios comparativos.

Piratería marítima, Seguridad marítima, Somalia, Océano Índico, Crimen organizado.



*The aim of this article is to find out about the modus operandi of Somali piracy during its most intensive period of activity: 2005-2011. The method used consists of the identification, matching and analysis of 19 categories for each one of the 1,190 incidents attributed to Somali pirates by diverse sources of official information. The results make it possible to demonstrate a general panorama of the pirate attacks and the way they have evolved, and another more specific one that reflects the diverse parts of the Indian Ocean in which they have taken place. The capability of Somali pirates to adapt in order to continue with their activity in the face of the measures carried out to repress them, and how they have become a threat to international security is highlighted and analysed. It is concluded that the methodology put forward has been useful and it can be used to analyse other modern maritime piracy phenomena and to carry out comparative studies.*

*Maritime Piracy, Maritime Security, Somalia, Indian Ocean, Organized Crime*

## ANÁLISIS DE LOS ATAQUES PIRATAS SOMALÍES EN EL OCÉANO ÍNDICO (2005-2011): EVOLUCIÓN Y MODUS OPERANDI

### 1. Introducción

La piratería que asola las aguas próximas a Somalia en la última década y las medidas que la comunidad internacional ha emprendido para su represión son dos acontecimientos de gran repercusión mediática y política, en todo el mundo. El fin principal de los piratas somalíes es el secuestro de tripulaciones y buques, con el objetivo de conseguir un cuantioso rescate. Sin embargo, a pesar de su móvil económico, tiene una notoria relevancia en aspectos relacionados con la seguridad. El hecho de que se produzca en una de las principales rutas comerciales marítimas del planeta (la que transcurre entre el Canal de Suez y el golfo de Adén), por donde circulan más de 20.000 buques cada año. En unas aguas de gran interés por sus recursos pesqueros, ha provocado un determinado tipo de respuesta. Allí se ha llevado a cabo la mayor concentración militar naval en aguas internacionales desde hace décadas, y la Unión Europea ha puesto en marcha su primera misión naval de la historia, bajo el nombre de EU NAVFOR/ATALANTA. Asimismo, la OTAN ha desplegado tres operaciones antipiratería; diversos países (India, Rusia, Japón, China...) han decidido enviar a esa zona navíos con el fin de proteger a sus buques mercantes.

El objetivo de este artículo es descubrir el modus operandi de los piratas somalíes, a partir de la identificación y estudio de todos los incidentes de los que se ha tenido noticia, cometidos durante el período de actuación más álgido de la piratería, entre los años 2005 y 2011. Se analizará su evolución, para adaptarse a las distintas respuestas que, de carácter principalmente militar, se han emprendido para reprimir este fenómeno. Este trabajo se enmarca en una investigación de carácter más amplio, cuyo objeto es comprender la naturaleza de la piratería marítima actual, a partir del estudio de cómo se ha materializado esa actividad delictiva en el Océano Índico durante los últimos años, así como las amenazas que se derivan para la seguridad internacional. Para ello, se parte de considerarla como actividad propia del crimen organizado, que sin embargo ha desarrollado, ante la respuesta militar desplegada por la comunidad internacional, estrategias propias de la parte débil de un conflicto asimétrico<sup>1</sup>.

---

1 IBÁÑEZ, Fernando. La amenaza de la piratería marítima a la seguridad internacional: el caso de

## 2. Método y crítica de fuentes.

Nuestro análisis comienza en el año 2005 porque, hasta ese año, los ataques piratas ocurridos cerca de la costa de Somalia eran protagonizados, principalmente, por pescadores locales que buscaban defender sus recursos de la acción de pesqueros extranjeros que practicaban la pesca ilegal, incontrolada e irregular<sup>2</sup>. Sin embargo, desde los primeros compases del año 2005, la piratería somalí se incrementa notablemente hasta el punto de que comienza a considerarse un problema de seguridad marítima. Por tanto, distintos organismos internacionales recomiendan entonces que la navegación marítima se aleje cada vez más de la costa somalí<sup>3</sup>. El análisis temporal acaba en 2011, el último año del que se tiene una información completa. Siete años son un período de tiempo suficiente para disponer de perspectiva sobre el fenómeno de la piratería somalí, lo que a su vez nos permite comprobar si se trata de una actividad que evoluciona con el tiempo o si, por el contrario, sigue unos patrones estables. Este estudio no incluye los robos a mano armada que suelen producirse en los puertos o en sus proximidades, dado que no son atribuibles a los piratas somalíes.

Hemos utilizado cuatro fuentes que reportan ataques piratas. En primer lugar, los informes publicados por el Centro de Información sobre Piratería del *International Maritime Bureau*, división de la Cámara de Comercio Internacional (IMB). Se trata de la fuente considerada más fiable y, por tanto, frecuentemente citada por parte de los analistas. En segundo lugar, la base de datos de *Anti-Shipping Activity Messages* suministrados por la Agencia de Inteligencia Geoespacial Nacional (NGA) y los informes de la también norteamericana Oficina de Inteligencia Naval. En tercer lugar, las circulares sobre actos de piratería y de robo a mano armada en el mar que publica el Comité de Seguridad Marítima de la Organización Marítima Internacional (IMO), organismo especializado de Naciones Unidas que promueve la seguridad marítima. Estos tres organismos reportan los incidentes piratas de los que tienen conocimiento a través de la información suministrada por los armadores, capitanes de los barcos, otros organismos públicos y privados y medios de comunicación. Por último, hemos utilizado los datos suministrados por las alertas emitidas durante el año 2010 por el Centro de Seguridad Marítima para el Cuerno de África, MSC(HOA), de la Operación EU NAVFOR/ATALANTA. El hecho de que dichas alertas se emitan al poco tiempo de ocurrido un ataque -apenas 15 minutos en algunas ocasiones-, suele provocar que las erratas sean más frecuentes. En todo caso, hemos estudiado las alertas por su interés, con el fin de cotejar sus informaciones con las que proporcionan otros organismos y

---

Somalia., Instituto Español de Estudios Estratégicos, Colección de tesis doctorales, Madrid: Ministerio de Defensa, 2013, p.417.

2 HANSEN, Stig Jarle. "Piracy in the greater Gulf of Aden. Myths, Misconception and Remedies". Oslo: Norwegian Institute for Urban and Regional Research, 2009, p. 19.

3 MURPHY, Martin N. (2011). *Somalia: The new barbary?. Piracy and Islam in the Horn of Africa*. New York: Columbia University Press, p.17.

comprobar así la fiabilidad de las distintas fuentes y si existen o no discrepancias importantes entre las mismas (aparecen como EUN en nuestra base de datos).

La integración de estas cuatro fuentes nos ha permitido identificar 1190 ataques denunciados y atribuidos a los piratas somalíes, entre los años 2005 y 2011 (tabla I). Suponen un 31% más de incidentes que la fuente habitualmente citada como la más fiable: los informes del IMB.

|       | IMB | IMO | NGA  | EUN | Total |
|-------|-----|-----|------|-----|-------|
| 2005  | 45  | 44  | 47   |     | 51    |
| 2006  | 19  | 22  | 38   |     | 39    |
| 2007  | 50  | 50  | 54   |     | 63    |
| 2008  | 113 | 117 | 186  |     | 197   |
| 2009  | 218 | 215 | 222  |     | 247   |
| 2010  | 220 | 224 | 245  | 160 | 290   |
| 2011  | 237 | 282 | 243  |     | 303   |
| TOTAL | 902 | 954 | 1035 |     | 1190  |

Tabla I: Incidentes de piratería somalí reportados anualmente por distintas fuentes

Uno de los primeros problemas a los que nos hemos enfrentado es la ausencia de un único centro responsable de monitorizar los incidentes piratas. Para el IMO, los ataques piratas sólo ocurren en alta mar, lanzados desde un buque y con fines privados. El IMB considera como tales los que ocurren tanto en alta mar como en las aguas territoriales de un Estado, los asaltos que se producen desde un muelle y los incidentes que tienen su origen en razones políticas. El IMO fundamenta sus datos en la definición establecida por el Derecho internacional. El IMB se preocupa de cualquier ataque sufrido por un barco, ya se encuentre navegando, fondeado o atracado en un muelle, si bien no tiene en cuenta los pequeños robos si los asaltantes no van armados. La NGA proporciona más incidentes que el IMB; fundamentalmente, porque incluye las aproximaciones que los tripulantes de un barco consideran sospechosas.

Además, el hecho de que se comunique un mismo incidente a más de un centro, o que la información llegue a cada fuente por distinta vía (el armador, el capitán, los medios de comunicación), provoca que, en ocasiones, el mismo ataque sea comunicado varias veces en idéntica fuente (algo que ocurre con frecuencia en la base de datos de la NGA) con la confusión que esto genera. Otro fenómeno habitual es que un mismo incidente se reporte en diversas fuentes con unas horas o, incluso, fechas distintas. Aun admitiendo una diferencia de hasta media hora, hay un centenar de incidentes donde la asincronía supera ese plazo, hasta en un 8% del total de ataques denunciados. En otros casos, sucede que se informa de distintas localizaciones para un mismo incidente, con decenas de millas de distancia. También se proporcionan coordenadas geográficas que no se corresponden con la zona o se reportan incidentes en tierra firme. Hemos contabilizado hasta 20 errores de este tipo.

En el mismo sentido, cada una de las fuentes informa de los incidentes a su manera. Por ejemplo, un mismo ataque, para determinado organismo, puede haber ocurrido en Somalia, mientras que para otro sucedió en el océano Índico. Incluso un mismo organismo -por ejemplo el IMB, en su informe de 2005-, describe varios incidentes ocurridos en el golfo de Adén como acaecidos en Somalia. Sin embargo, en informes posteriores, y en incidentes desplegados en la misma área, considera que los ataques ocurrieron en el golfo de Adén y no en Somalia. Parece necesario, pues, establecer algún tipo de código que nos permita descifrar qué entendemos cuando hablamos de un ataque ocurrido en Somalia, en el golfo de Adén o en el océano Índico.

Hemos decidido tomar una referencia geográfica concreta para dividir el área de actuación de los piratas somalíes: el dominio marítimo de cada Estado, es decir, el espacio que abarca 200 millas desde la costa y que incluye: el mar territorial (12 millas desde la línea de base) y la Zona Económica Exclusiva (las 188 millas siguientes). Se trata de un área que incluye la zona de influencia del Estado sobre sus recursos naturales. Los datos respecto al dominio marítimo de cada país los hemos extraído de la base de datos elaborada por el *Flanders Marine Institute*. Como se observa en la imagen 1, la división del área de actuación de los piratas somalíes, tomando como base los dominios marítimos, deja fuera una amplia zona central del Océano Índico. Escogemos para esta zona la denominación **Índico**.

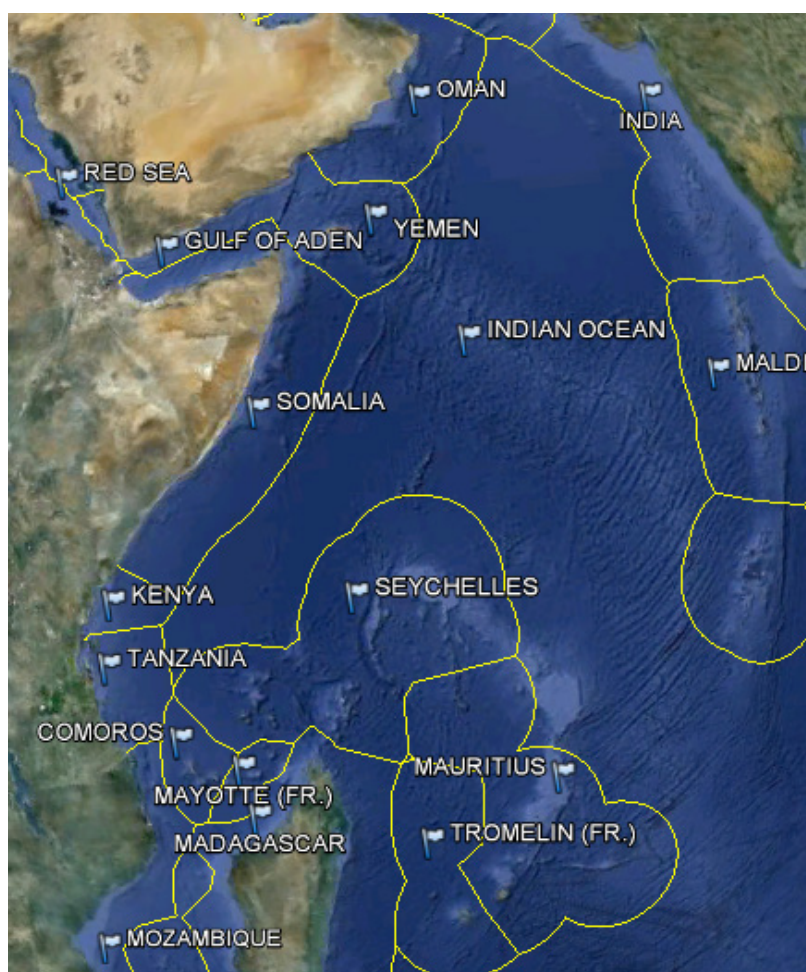


Imagen 1: Dominios marítimos de los países y de las áreas de operaciones de los piratas somalíes entre 2005 y 2011.



Asimismo, nos encontramos con un área, el golfo de Adén, donde la comunidad internacional ha establecido sendos corredores de seguridad marítima: entre agosto de 2008 y febrero de 2009, el *Maritime Security Patrol Area* (MSPA), sustituido desde esa última fecha por el *International Recommended Transit Corridor* (IRTC), que forma dos pasillos paralelos que atraviesan la zona central del golfo (imagen 2).



Imagen 2: A la izquierda, límites geográficos del golfo de Adén y pasillos de seguridad. A la derecha, límites geográficos de lo que consideramos golfo de Adén.

La presencia de estos corredores explica que la mayoría de los ataques ocurridos en el golfo de Adén se haya concentrado allí, al navegar por esos pasillos de seguridad la mayoría de los buques. Por esta razón, no parece razonable utilizar aquí el concepto de dominio marítimo. Además, los corredores tampoco se limitan geográficamente al golfo de Adén, sino que lo superan por el este, hasta el norte del archipiélago de Socotra. En la imagen 2, a la izquierda, se observan los límites geográficos del golfo de Adén, tal y como los fija la Organización Hidrográfica Internacional (OHI) y la situación de los pasillos de seguridad. Como se observa, parte de los corredores de seguridad se encuentran fuera de los límites geográficos del golfo de Adén. Por ello, hemos decidido ampliar el área que denominamos golfo de Adén, con objeto de incluir el pasillo de seguridad y las áreas aledañas. Así pues, consideraremos como ocurridos en ese golfo todos los incidentes reportados dentro de la zona que aparece en la imagen 2, a la derecha. Al oeste, tiene su límite geográfico fijado por la OHI para el golfo de Adén, y al este el que establecemos nosotros, cuyos límites son al norte la frontera entre Yemen y Omán y al este el archipiélago yemení de Socotra.

Esta decisión, impuesta en realidad por la comunidad internacional al crear un corredor de seguridad en el golfo de Adén, nos obliga también a reducir considerablemente el área del dominio marítimo de lo que en nuestra base de datos consideramos ataques ocurridos en Yemen. En nuestro análisis, en ese país se agruparán los ataques recogidos en el dominio marítimo de Yemen que no forme parte del golfo de Adén; esto es, al este y al sur de Socotra (imagen 3).

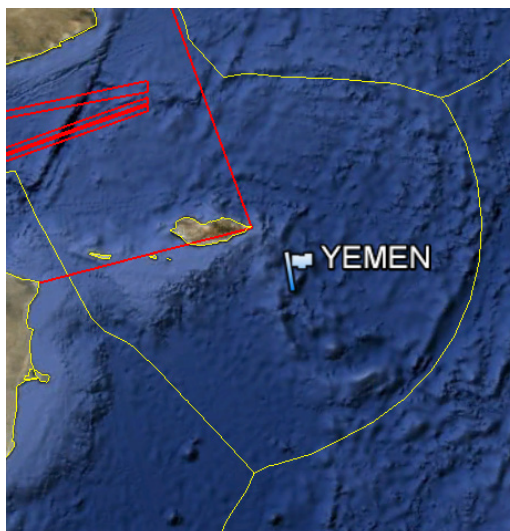


Imagen 3: Área del dominio marítimo de Yemen que agrupa a los ataques ocurridos en su territorio, según nuestra base de datos

De igual forma, entendemos que el área geográfica del sur del Mar Rojo puede ser considerada una zona única. Dividir los incidentes en esta área entre los distintos dominios marítimos (Yibuti, Yemen, Arabia Saudí, Eritrea o Egipto), nos parece menos esclarecedor que englobar toda la región en la denominación Mar Rojo.

En el resto del área de actuación de los piratas somalíes, consideraremos los dominios marítimos de cada país: Somalia, Kenia, Tanzania, Mozambique, Madagascar, Seychelles, India, Pakistán, Irán, Maldivas, Mauricio, Omán, Mayotte, Tromelín o Comoras.

Hemos estudiado uno a uno cada incidente, con el fin de obtener toda la información posible y enriquecer así nuestro análisis, para lo cual hemos establecido 19 categorías: fecha del incidente, hora, posición, zona geográfica, estado del buque (si estaba navegando, fondeado o atracado en puerto), nombre del buque, tipo de barco, pabellón del buque, número de lanchas que atacaron el barco y de personas que iban en cada una, armas que portaban los atacantes, acciones tomadas a bordo, petición de ayuda (a un organismo, a fuerzas militares presentes, etc), si se recibió o no ayuda y de qué clase (un helicóptero militar, una operación de rescate, etc.), si los piratas abrieron fuego contra el barco o la tripulación, si hubo daños personales o materiales, si se produjo la captura del barco, la duración del ataque y, por último, la fuente que lo reporta. Hemos realizado una primera clasificación de los registros en siete grupos, uno para cada año entre 2005 y 2011; una segunda por cada una de las nueve zonas geográficas en las que los piratas somalíes han operado en estos años (golfo de Adén, mar Rojo, Índico, Somalia, Yemen, Kenia, Tanzania, Seychelles, Omán) y una décima denominada Resto, donde se incluyen más de 50 ataques ocurridos entre 2009 y 2011 en India, Pakistán, Maldivas, Mozambique, Madagascar, Mauricio, Irán, Comoras, los territorios franceses de Mayotte y Tromelín, así como tres incidentes de los que no se ha informado del área donde sucedieron.



Habitualmente, las fuentes utilizadas reportan los ataques en horario UTC, la hora en el meridiano cero. Los ataques atribuidos a los piratas somalíes entre los años 2005 y 2011 abarcan, desde el área correspondiente a UTC+2, hasta la que se sitúa en UTC+5. Hemos modificado las horas de los ataques ofrecidas por las distintas fuentes, cuando han utilizado el formato UTC, para convertirlo en LT (*local time*), con la idea de que refleje el huso horario correspondiente y se puedan realizar así las comparaciones oportunas.

### 3. Resultados

#### 3.1. Panorama general

De acuerdo con nuestros datos, la evolución de los ataques atribuidos a los piratas somalíes entre 2005 y 2011 se recoge en la imagen 4:

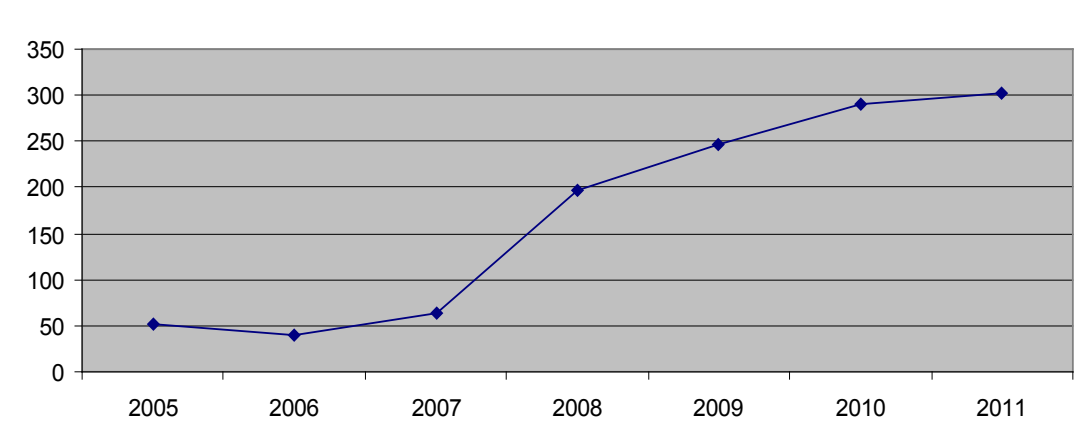


Imagen 4: Ataques piratas somalíes por año

En el bienio 2005-2007, el promedio anual de ataques piratas somalíes era de 50, aproximadamente. En 2008 se produce una auténtica explosión de la piratería, que cuadruplica los datos del año anterior y sigue escalando desde entonces, hasta superar los 300 ataques, en el año 2011.

Un 38% de los ataques ha tenido como protagonista el área del golfo de Adén. En segundo lugar se encuentra el Índico, con un 26%. A bastante distancia Somalia, el Mar Rojo y Seychelles. Estas cinco áreas han protagonizado el 84% de los incidentes atribuibles a los piratas somalíes. Sin embargo, ese protagonismo no ha sido homogéneo a lo largo de los años (tabla II).

| ZONA DEL ATAQUE | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2005-11 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|---------|
| GOLFO DE ADÉN   | 14   | 16   | 14   | 165  | 125  | 69   | 52   | 455     |
| ÍNDICO          | 6    | 7    | 21   | 22   | 57   | 93   | 105  | 311     |
| MAR ROJO        | 4    | 7    | 4    | 3    | 11   | 30   | 52   | 111     |
| SOMALIA         | 27   | 9    | 18   | 3    | 8    | 11   | 3    | 79      |
| YEMEN           |      |      | 3    | 2    | 7    | 9    | 6    | 27      |
| TANZANIA        |      |      | 2    |      |      | 17   | 9    | 28      |
| KENIA           |      |      | 1    | 1    | 2    | 12   | 4    | 20      |
| SEYCHELLES      |      |      |      | 1    | 29   | 10   | 6    | 46      |
| COMORAS         |      |      |      |      | 1    | 3    | 3    | 7       |
| IRÁN            |      |      |      |      | 2    | 2    | 7    | 11      |
| OMÁN            |      |      |      |      | 3    | 16   | 40   | 59      |
| MAURICIO        |      |      |      |      | 1    |      | 1    | 2       |
| INDIA           |      |      |      |      |      | 6    | 6    | 12      |
| MADAGASCAR      |      |      |      |      |      | 2    | 1    | 3       |
| MALDIVAS        |      |      |      |      |      | 2    | 1    | 3       |
| MAYOTTE         |      |      |      |      |      | 2    | 1    | 3       |
| MOZAMBIQUE      |      |      |      |      |      | 4    | 1    | 5       |
| TROMELÍN        |      |      |      |      |      | 1    |      | 1       |
| PAKISTÁN        |      |      |      |      |      |      | 4    | 4       |
| TOTAL           | 51   | 39   | 63   | 197  | 246  | 289  | 302  | 1187    |

Tabla II: Ataques piratas somalíes por zonas

Existen dos trimestres en los que la actividad pirata parece descender de forma notoria, los que se corresponden con la influencia de los monzones en el océano Índico: entre junio y agosto y de diciembre a febrero. Por ello, dos de cada tres ataques se concentran en los meses menos problemáticos en el aspecto meteorológico: de marzo a mayo y de septiembre a noviembre.

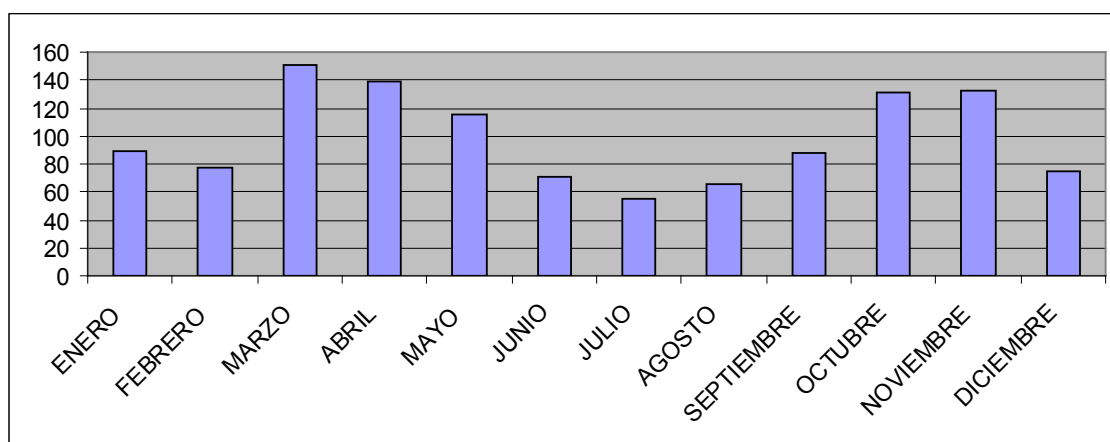


Imagen 5: Ataques piratas somalíes por meses (2005-2011)

La actividad pirata se desarrolla a lo largo de las 24 horas, si bien se concentra de modo particular entre las 7 y las 10 de la mañana, hora local. El porcentaje de incidentes que ocurre en el momento del amanecer o del anochecer se mantiene estable a lo largo de la serie temporal. Uno de cada seis incidentes es nocturno. La realidad descrita no es uniforme para todas las áreas analizadas. Algunas zonas se alejan poco o nada del patrón señalado (golfo de Adén, Somalia, Índico, mar Rojo, Seychelles, Omán); pero, en otras, los incidentes nocturnos son más habituales, como ocurre en Tanzania (con un 48% del total) y Kenia (un 26%); o bien quedan por debajo de la media, como en Yemen (un 4%) o India (ningún caso reportado).

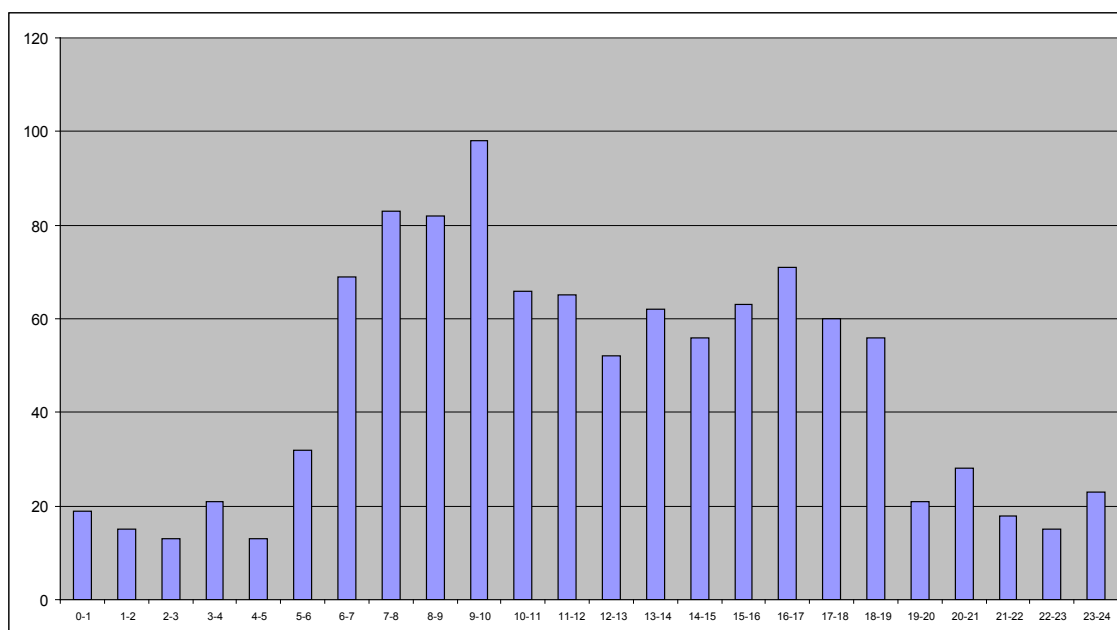


Imagen 6: Ataques piratas somalíes por horas (2005-2011)

El 99% de los barcos atacados se encontraban navegando en el momento de sufrir el ataque. Ningún barco estaba atracado, y sólo diez se hallaban fondeados: ocho de ellos en puertos de Somalia, uno en Kenia y otro en Omán. Se trata de un rasgo específico de la piratería somalí, dado que su objetivo es secuestrar el barco con el fin de solicitar un rescate. Si consideran que la pieza capturada no ofrece muchas posibilidades de cobrarlo, pueden decidir utilizarla como buque nodriza, desde el que lanzar posteriormente nuevos ataques. De todos los casos en los que los piratas somalíes lograron abordar el barco, sólo en tres incidentes el objetivo no fue el secuestro.

Los piratas somalíes atacan todo tipo de buques. Tres de cada cuatro barcos atacados son buques cisterna, graneleros, cargueros o contenedores. Como la mayoría realiza la misma ruta, una o varias veces al año, no es infrecuente que un mismo barco sea atacado en varias ocasiones a lo largo de la serie temporal analizada. Entre 2005 y 2011, se han comunicado 83 ataques a pesqueros, de un total de 1104 barcos de los que conocemos su tipo. Esta cifra representa el 7% del total, y no ha experimentado una evolución significativa a lo largo de estos años. Esto parece confirmar la idea de que, si bien la defensa de los recursos naturales propios podía servir de justificación para la actividad pirata somalí años atrás, el hecho de que más de un 90% de los barcos

atacados no sean pesqueros reduce considerablemente este factor como legitimador.

Se atacan buques de diferentes pabellones. Uno de cada tres barcos atacados navegaba bajo la bandera de Panamá, Liberia o Islas Marshall. El hecho de que se utilicen banderas de conveniencia, debido a sus ventajas fiscales, económicas y laborales, desvirtúa notablemente cualquier análisis. Según la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (FITT), existen 32 banderas de conveniencia. Siguiendo el criterio de la FITT, el 55% de los buques atacados navegaban en esas circunstancias.

El 84% de los ataques los han protagonizado una o dos lanchas, y son muy raros los incidentes en que participan más de tres esquifes. No existe una evolución significativa en el número de lanchas con el paso de los años. En la mitad de los ataques reportados, las lanchas navegan con cuatro o cinco piratas a bordo.

Las armas utilizadas por los piratas somalíes suelen ser fusiles de asalto y lanzagranadas. En alguna ocasión los piratas portan explosivos, pero esto sucede rara vez. El porcentaje de ataques en que los piratas han realizado disparos contra los barcos ha aumentado significativamente en los tres últimos años. De media, en un 35% de los ataques se produjeron disparos. Los piratas somalíes parecieron mostrarse más violentos en Seychelles (60% de ataques con disparos) y Somalia (48%). Y menos violentos en el golfo de Adén (31%) y mar Rojo (25%). Un 27% de los barcos atacados sufrió daños por los disparos de los piratas, ya sea en forma de impactos de bala en su estructura o de granadas disparadas desde RPG. Los daños superan la media en Seychelles e Índico, y resultan menores en Somalia y mar Rojo. En el golfo de Adén se sitúan dentro de la media. Sin embargo, a pesar de que hayan aumentado las ocasiones en que los piratas realizan disparos, los daños materiales causados siguen una tendencia decreciente desde el año 2006. Uno de cada cuatro buques a los que los piratas disparen sufrirá daños materiales de algún tipo, si bien no suelen impedir que la embarcación pueda seguir navegando y llegar a puerto.

En los últimos años, ha aumentado considerablemente el número de tripulantes heridos y muertos. La mayoría de las víctimas se ha producido en operaciones de rescate llevadas a cabo por autoridades regionales o locales, con el fin de liberar a los tripulantes secuestrados.

|                       | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| HERIDOS (TRIPULACIÓN) | 1    | 2    | 6    | 2    | 7    | 15   | 7    |
| MUERTOS (TRIPULACIÓN) |      | 1    | 2    | 15   | 2    | 9    | 9    |
| HERIDOS (PIRATAS)     | 1    |      |      | 3    |      |      | 2    |
| MUERTOS (PIRATAS)     |      |      |      |      |      | 1    | 9    |

Tabla III: Daños personales reportados

Respecto a las acciones tomadas a bordo del barco atacado, es frecuente la utilización de un protocolo de actuación, promovido por la industria naviera, que ha reducido las posibilidades de sufrir un abordaje pirata: navegación en zig-zag y puesta en marcha de los equipos de extinción de incendios, con el fin de dificultar el abordaje,

presencia de maniqués que simulen portar armas, disparo de bengalas hacia los piratas, instalación de medidas defensivas como concertinas, cañones acústicos, etc. Es importante destacar el notable aumento en los dos últimos años de la presencia de seguridad privada, hasta el punto de que, en 2011, un 35% de los barcos atacados llevaba a bordo un equipo armado de seguridad privada. Cada vez es más frecuente comunicar que un buque que ha sido atacado dos veces lleve en la segunda de las ocasiones un equipo de seguridad a bordo. Una de las estrategias defensivas más exitosa consiste en el encierro de toda la tripulación en un lugar seguro, conocido como habitación del pánico o ciudadela, después de enviar un mensaje de auxilio, inutilizar los motores o impedir desde el lugar de encierro su normal funcionamiento. De esta manera, aunque los piratas hayan abordado el barco, se encuentran con la imposibilidad material de manejarlo y, habitualmente, al cabo de unas horas, acaban por abandonarlo. Se trata de una recomendación propuesta por el IMB, en junio de 2009, que se ha usado cada vez con más frecuencia. Al año siguiente, fue puesta en marcha con éxito en casi una veintena de casos; y, en 2011, fue utilizada satisfactoriamente en 66 ataques. Sin embargo, en dos ocasiones los piratas pudieron acceder al lugar donde la tripulación se creía segura y secuestrar el barco.

Los barcos atacados piden ayuda en un 80% de los casos, y la reciben en un 26%. Parece lógico que todo barco que está sufriendo un ataque advierta de su situación y solicite ayuda, pero nos consta que existen ataques que no son reportados ni denunciados por quienes los sufren. Mención especial merece el número de ocasiones en que, tras solicitar ayuda, ésta fue recibida por medio de una unidad militar aérea o naval. Se recibe más ayuda en el golfo de Adén (un 33% de los casos), dato lógico si se tiene en cuenta que existe en el mismo un corredor de seguridad. Es más difícil que llegue ayuda hasta el mar Rojo (un 25%) o al Índico (sólo un 11%).

En la tabla IV, aparece el número de buques abordados o secuestrados. El destacable descenso de la actividad pirata en el año 2006 parece estar relacionada con la supresión de las bases piratas, llevada a cabo por la Unión de Tribunales Islámicos durante buena parte de dicho año. Su posterior derrota a manos de las tropas etíopes permitió, sin embargo, un repunte de la actividad pirata. El número total de barcos abordados o secuestrados ha sufrido una tendencia creciente desde 2007, y espectacular a partir de 2008. De los 209 buques secuestrados, el 37% lo fueron en el golfo de Adén, seguido del Índico y Somalia, con un 20% y un 19%, respectivamente.

| 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 17   | 6    | 12   | 46   | 53   | 75   | 50   |

Tabla IV: Número de buques secuestrados/abordados

Podemos medir los éxitos de los piratas somalíes cotejando el número de secuestros con el número total de ataques. En este caso, la tasa de éxito ha sido, de media, de un 21%. Sin embargo, en 2011 ha caído a la mitad (un 10%).

Como puede observarse en la tabla IV, se ha producido una significativa reducción en el número de buques abordados y secuestrados por piratas somalíes en el año 2011.

Hay que advertir que, de los 75 barcos secuestrados o abordados en 2010, 20 fueron abordados, pero finalmente no capturados debido a que, en la mayoría de los casos, la tripulación se encerró en un lugar seguro y evitó así el secuestro. Lo mismo ocurrió en 2011, en una quincena de incidentes. Estos casos suelen resolverse de dos formas: o bien la tripulación -pasadas unas horas- sale de la zona segura porque los piratas han abandonado el barco, o bien una unidad militar llega al buque e informa a la tripulación de que no hay piratas a bordo y que pueden dejar su refugio.

Este dato implica que, en realidad, fueron secuestrados 53 barcos en el año 2009, 55 en 2010 y 35 en 2011. Sin embargo, aunque el número de secuestros se haya reducido en 2011, esto no ha supuesto una reducción proporcional de los rescates. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, los piratas somalíes habrían obtenido 170 millones de dólares en rescates en el año 2011, frente a los 110 millones que obtuvieron en el año 2010<sup>4</sup>. Así pues, los rescates aumentaron un 35% en un año, a pesar de que el número de secuestros cayó un 40% en el mismo periodo. Los beneficios de la actividad pirata no dependen exclusivamente de su tasa de éxito. En nuestra opinión, la combinación de tres factores (buen funcionamiento del corredor de seguridad en el golfo de Adén, presencia de equipos armados a bordo y el uso de zonas seguras cuando el buque es abordado) han tenido como consecuencia una notable reducción del número de secuestros en el año 2011.

De los 222 buques que fueron secuestrados, sólo 58 recibieron asistencia, es decir, un 26% del total. de estos 58 buques, el 50% fueron liberados gracias a esa ayuda. En suma, únicamente 29 embarcaciones (el 13% del total) fueron liberadas gracias a una intervención externa, normalmente una operación de rescate lanzada por fuerzas militares.

También hemos querido conocer la duración media de un ataque pirata. Desgraciadamente, sólo conocemos este dato en 167 incidentes, un 14% del total (imagen 5). Cuatro de cada diez ataques duran menos de media hora, y no es raro que se informe de otros que se prolongan a lo largo de dos o más horas.

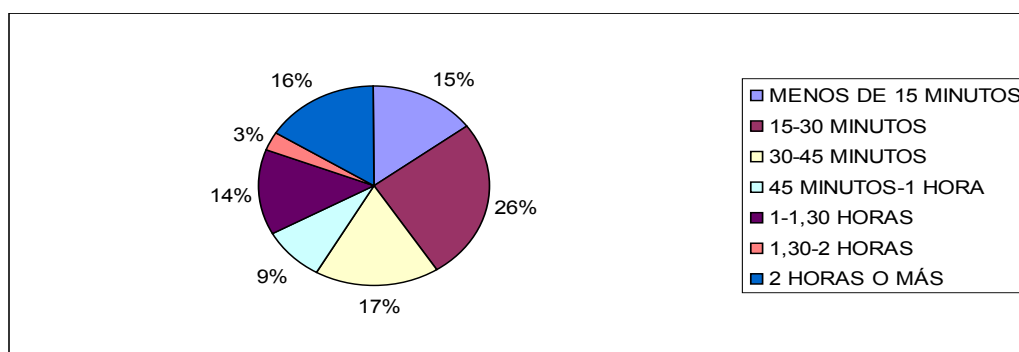


Imagen 7: duración de los ataques piratas

4 “Ransom money laundered by pirates affects stability in the Horn of Africa, says UNODC chief”, United Nations Office on Drugs and Crime, 22 de febrero de 2012; <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2012/February/ransom-money-being-laundered-by-pirates-affects-stability-in-the-horn-of-africa-says-unodc-chief.html?ref=fsi>



### 3.2. Panorama por zonas geográficas

#### 3.2.1. Golfo de Adén

A raíz de la puesta en marcha en 2008 del pasillo de seguridad denominado MSPA, se produjo un importante efecto llamada, con un desplazamiento de los ataques en el golfo de Adén hacia el citado corredor. Allí tuvieron lugar, durante la vigencia del MSPA, el 53% de los ataques en el golfo de Adén. A partir de la entrada en funcionamiento del IRTC el 1 de febrero de 2009, el 49% de los ataques se sucedieron en el nuevo corredor. En 2010 un 46% y en 2011 un 32% de los ataques en esta zona ocurrieron en el pasillo de seguridad. El golfo de Adén, cuyo protagonismo ha sido indiscutible en los años 2008 y 2009 como área de actuación pirata, ha visto sin embargo reducida su importancia desde 2010.

Los incidentes se reparten en el golfo de Adén de forma más proporcional a lo largo del año, puesto que la influencia de los monzones no es allí tan notoria como en espacios más abiertos. En el golfo de Adén, los piratas prefieren desarrollar su actividad entre las 6 y las 10 horas de la mañana. Se ha solicitado ayuda externa en un 82% de las ocasiones, y el nivel de ayuda recibida se vincula a la puesta en marcha de un corredor de seguridad, en 2008. Si anteriormente los porcentajes de ayuda recibida no alcanzaban el 30% de los casos, se han elevado tras su entrada en vigor situándose, entre los años 2008 y 2010, en una media de un 50%. En 2011, los casos de ayuda recibida se han reducido drásticamente en el golfo de Adén, sin que ese dato se haya traducido en un aumento del número de secuestros. En nuestra opinión, la razón que se esconde detrás de esta contradicción aparente está en el mayor uso de equipos armados de seguridad privada por parte de los mercantes. También se constata un incremento de la violencia utilizada por los piratas desde el año 2008, causando daños materiales en un 5% de los barcos atacados.

La tasa de éxitos de los piratas alcanzó su nivel más alto de la serie en el año 2008 (el 23% de los ataques acabaron con el secuestro del barco). Al año siguiente, la cifra de ataques se redujo casi en una cuarta parte, también con una disminución proporcional de la tasa de éxitos. En 2010, a pesar de reducirse nuevamente los ataques, los piratas lograron mantener la tasa de éxito en el 23%, para caer en 2011 al 9%. Resulta significativo que 11 de los 39 secuestros ocurridos en el año 2008 lo fueran en el MSPA. Otros 20 barcos han sido secuestrados entre 2009 y 2011 en el IRTC, o a menos de 3 millas del corredor.

El hecho de que una parte de los buques no reciba ayuda en el golfo de Adén puede tener relación con el fenómeno de que, según datos de la operación EU NAVFOR/ATALANTA, un 25% de los barcos no se registran para participar en los grupos de tránsito del corredor de seguridad. Esto reduce notablemente las posibilidades de que las fuerzas militares desplegadas puedan conocer el lugar donde se encuentra un buque hasta que éste es atacado por los piratas. La protección militar en el golfo de Adén parece haberse engrasado con el paso del tiempo. Si, en el año 2008, sólo un 30% de

los barcos secuestrados lograba ser liberado por la ayuda recibida, ese porcentaje alcanzó el 80% en 2009 y un pleno del 100% en 2010 y 2011.

### 3.2.2. Somalia

En el dominio marítimo somalí se han reportado, entre 2005 y 2011, el 6% del total de incidentes atribuidos a los piratas somalíes. Casi 7 de cada 10 ataques ocurridos en Somalia sucedieron entre los años 2005 y 2007. En ese país, octubre y mayo son los meses de mayor actividad pirata, al no influir las condiciones meteorológicas propias de los monzones. Entre las 11 y las 17 horas, se concentran el 40% de los ataques. Se constata una incidencia de los ataques nocturnos en Somalia similar a la media. En ocho incidentes, el barco atacado se encontraba fondeado: cuatro de ellos ocurrieron en 2005, y otros tantos en 2007. En cinco de los ocho casos el buque fue secuestrado, dado que la posibilidad de desplegar maniobras evasivas se reduce si el buque se encuentra anclado.

Conocemos el tipo de buque atacado en Somalia en el 91% de los casos. Sobresalen dos hechos: la ausencia de buques cisterna y la presencia de *dhows*, que representan un 12% del total de barcos atacados, mientras que suponen, de media, un 1%. El hecho de que se trate de embarcaciones típicas de la región, utilizadas habitualmente para transportar carga entre puertos locales, puede explicar su alta presencia en la zona de Somalia. Por otra parte, la cifra reportada de pesqueros atacados en el dominio marítimo de Somalia alcanza un 12% del total, por encima de la media, que es de un 7%. Seis cargueros contratados por el Programa Mundial de Alimentos de la ONU han sido atacados en Somalia entre 2005 y 2010. Cuatro de ellos fueron secuestrados. Dos llevaban carga en el momento del secuestro y fue robada por los piratas.

En Somalia, en un 89% de ocasiones, se ha solicitado ayuda externa ante un ataque pirata y se ha recibido en un 21% de los casos. La violencia utilizada por los piratas en el dominio marítimo somalí es mayor que en otras áreas y la tasa de éxito de los piratas se ha mantenido bastante estable a lo largo de los años analizados: uno de cada dos barcos que navegue por debajo de las 200 millas de la costa somalí y sea atacado por piratas será secuestrado. Apenas un 13% de los barcos atacados recibieron ayuda, si bien el 60% de los mismos fue liberado gracias a ella.

### 3.2.3. Mar Rojo

En esta área se han comunicado el 9% del total de incidentes atribuidos a los piratas somalíes. El 83% de los ataques han ocurrido entre los años 2009 y 2011. La mayoría de los ataques suceden en la parte meridional del mar Rojo: el ataque reportado más al norte se sitúa a la altura de Port Sudán, en la latitud 19° 38' N. El 50% de los ataques piratas se producen en sólo tres meses, entre junio y agosto, período en que la influencia de los monzones impide perpetrar ataques en el Océano Índico. La misma razón, pero a la inversa, puede hallarse en la circunstancia de que, entre septiembre y noviembre, diluido ya el efecto de los monzones, los ataques piratas en el Mar Rojo representen sólo un 14% -frente a un 29% de media-.

A diferencia de otras zonas, en el mar Rojo los ataques se distribuyen de forma bastante proporcional entre el día y la noche. Destaca el hecho de que intervienen más lanchas que en la media. Y que los incidentes con seis personas o más por lancha sumen un 55% del total, frente a un 34% de la media. Esta mayor profusión de supuestas lanchas y de piratas puede deberse a que, en algunos casos, se confunden con piratas a las embarcaciones que desarrollan labores de pesca o contrabando.

El mar Rojo es una de las pocas zonas de operaciones de los piratas somalíes donde, aparentemente, puede establecerse con claridad un momento a partir del cual se constata la presencia de lanzagranadas. Fue el 31 de mayo de 2009 cuando el buque cisterna *Stolt Strength* fue atacado no sólo con armas automáticas, como había ocurrido en todos los ataques previos reportados en el mar Rojo desde 2005, sino también con lanzagranadas. Desde ese momento, allí sería cada vez más frecuente la presencia de este tipo de arma.

Los buques atacados en el mar Rojo recibieron ayuda en un 11% de los casos, cifra que se sitúa por debajo del valor medio, el 25%. Uno de cada cuatro barcos sufre disparos; pero, en los últimos años, se está incrementando la violencia. Si en 2010 se produjeron disparos en un 26% de los ataques en el mar Rojo, durante 2011 creció hasta el 38%. Sin embargo, no se han reportado daños personales. De 111 ataques reportados, sólo dos han terminado en secuestro. En 2011 cuatro buques fueron abordados, pero el encierro de la tripulación en una zona segura obligó a los piratas a abandonar el barco. La tasa de éxito media es de un 5%, una de las más bajas de todas las áreas analizadas.

### 3.2.4. Resto del Índico

Hemos denominado Índico al espacio marítimo que no queda incluido en ninguno de los dominios marítimos del área de operaciones de los piratas somalíes. Ahí se han reportado, en el periodo analizado, el 26% del total de ataques atribuidos a los piratas somalíes. El 81% de los ataques se han producido entre los años 2009 y 2011, mientras que el 70% ocurren en las estaciones en las que el monzón no está presente (de marzo a mayo y de septiembre a noviembre). El área del Índico se encuentra atravesada por tres husos horarios distintos, si bien la mayor parte de los ataques se concentra en el intermedio; es decir, en hora UTC+4. Los piratas despliegan su actividad a lo largo de todas las horas en que hay luz solar, sin que destaque ningún momento del día. De media, en un 65% de ataques se ha solicitado ayuda externa, por debajo de la media (80%). Quizá este dato establezca una correlación con el hecho de que la lejanía de buena parte de esta zona, respecto al área de patrulla habitual de las unidades militares, propicie una menor demanda de asistencia ante la menor esperanza de recibirla. El dato de ayuda recibida se encuentra claramente por debajo de la media, y apenas llega a un 11% de los casos.

Se constata un incremento notable de la violencia utilizada por los piratas desde el año 2008, en una tendencia alcista que ha alcanzado su máximo en 2011, cuando se produjeron disparos en el 74% de los ataques. La presión para conseguir secuestrar un barco puede propiciar un mayor uso de la violencia empleada para lograr que la

tripulación detenga el buque. Consecuentemente, en el Índico se producen más daños materiales que en otras áreas. Entre 2005 y 2007, no se informa de daños personales en el Índico. Los 6 fallecidos reportados en 2009 (un capitán y cinco piratas) perdieron la vida a consecuencia de dos operaciones de rescate, desplegadas por efectivos militares con sólo tres días de diferencia.

La tasa de éxitos de los piratas en el Índico se ha mantenido relativamente estable a lo largo de los años analizados, con cifras en torno al 14%, por debajo de la media. De los 66 secuestros ocurridos en el Índico, en 22 casos se envió ayuda y en 9 casos se logró liberar al barco. La duración de los ataques en esa área es superior a la media. Un 52% de los ataques duró, al menos, una hora -frente al 33% de media; el 24% de los ataques se prolongó dos horas o más, cuando la media es de un 16%. De estos datos podemos deducir que, en el Índico, los piratas disponen de más tiempo para prolongar sus ataques. Probablemente, porque la posibilidad de que el barco atacado reciba ayuda es menor.

### 3.2.5. Seychelles

El archipiélago de las Seychelles ha sufrido la presencia de los piratas somalíes desde 2008. El 63% de los ataques se concentraron a lo largo de 2009, probablemente por el incremento de la presión militar en el golfo de Adén, que desplazó la actividad pirata hacia el Sur. El menor número de ataques ocurridos en Seychelles desde 2010 se debe, principalmente, al traslado de la actividad pirata hacia el Este, más cerca de la India y las Maldivas. En Seychelles, la influencia de los monzones reduce las posibilidades de ataques piratas, de diciembre a febrero y de junio a agosto: sólo se reportan un 6% de ataques en esos seis meses críticos.

Se constata una mayor incidencia de los ataques, tanto a primera hora de la mañana, de 5 a 8 horas, como por la tarde, de 14 a 17 horas. El 6 de abril de 2009, se produjo el primer incidente nocturno en Seychelles, a las 3 de la madrugada (hora local), como resultado del cual fue secuestrado el pesquero taiwanés *Win Far 161*, utilizado posteriormente como buque nodriza. Los ataques a pesqueros representan un 22% del total, muy por encima de la media (7%), lo que se explica porque la pesca y sus actividades asociadas constituyen en torno al 15% del empleo formal del archipiélago<sup>5</sup>.

No se ha informado de ataques en Seychelles lanzados desde cuatro o más lanchas, en una tendencia similar a la registrada en el área del Índico. En un 79% de ataques se ha solicitado ayuda externa, cifra similar a la media. Aunque la ayuda recibida en Seychelles es inferior a la media, en el año 2011 ha estado claramente por encima: 33% frente a una media del 19%. En Seychelles, un 59% de los buques atacados ha sufrido daños a consecuencia de disparos, muy por encima de la media

---

<sup>5</sup> SEYCHELLES FISHING AUTHORITY. "Annual Report". Mahe; 2006, p. 4.

(27%). Al igual que ocurre en el Índico, la violencia utilizada en Seychelles es superior a la media, así como los daños materiales ocasionados. Respecto a los daños personales, se ha reportado un incidente en 2011 en el que, como consecuencia de una operación de rescate, un marinero y dos piratas fueron heridos y otro pirata falleció. 17 barcos han sido secuestrados en Seychelles entre 2008 y 2011. Un 33% del total de los secuestros ocurrieron por la noche, y otro 50% en las primeras horas del día, lo que supone una variación importante respecto al patrón habitual de los piratas somalíes.

### 3.2.6. Resto de áreas

También se han reportado ataques piratas en Kenia, Tanzania, Yemen, Irán, Omán, India, Pakistán, Maldivas, Madagascar, Mozambique, Mauricio, Comoras y los territorios franceses de Mayotte y Tromelín. El número de incidentes reportados en la mayoría de estas áreas es escaso y, a menudo, las fechas de los ataques se concentran entre los años 2009 y 2011, por lo que sólo remarcaremos los aspectos que consideramos más destacados.

Kenia sufrió un notable incremento de ataques piratas en 2010, año en que se produjeron el 60% de todos los reportados en su territorio. Los ataques nocturnos representan un porcentaje superior a la media, dado que suman un 26% del total frente al 16% de media de todas las áreas. En Kenia, han sido secuestrados cinco barcos.

En Tanzania, se han producido 28 ataques piratas (en 2007, 2010 y 2011), si bien el 92% han ocurrido en los dos últimos años. El 82% de los ataques piratas se concentran en los meses en que los monzones influyen menos en el área. Un 14% de los ataques ocurrieron en junio y diciembre, cuando las condiciones meteorológicas son menos propicias para la actividad pirata, pero sucedieron, como mucho, a unas 80 millas de la costa. Destaca el hecho de que casi la mitad de los incidentes se hayan producido en plena noche. En Tanzania, 5 barcos fueron secuestrados en 2010, y un sexto en 2011. Tres de los cinco secuestros de los que conocemos la hora ocurrieron por la noche.

En Omán, los piratas somalíes han desplegado 59 ataques desde 2009, pero el 67% de ellos han ocurrido en 2011. En nuestra opinión, algunos de los incidentes ocurridos en años previos podrían ser considerados también como típicos ataques piratas de grupos somalíes. A diferencia de otras áreas analizadas, En Omán la actividad pirata no suele disminuir en la época de los monzones, sino que sucede más bien lo contrario. Así, el 39% de los ataques se reportan entre diciembre y febrero, y otro 13% entre junio y agosto. Este fenómeno se debe a que las áreas más próximas a la costa no resultan tan afectadas por el mal tiempo cuando llega el monzón. Un 45% de los buques atacados en 2010 recibieron ayuda externa, cifra que cayó al 16% al año siguiente. En 2010 destaca el alto porcentaje de daños en el barco, un 66% de los casos, muy por encima de la media (24%). En una operación de rescate, lanzada para liberar el yate norteamericano *Quest*, los piratas mataron a los cuatro tripulantes. En Omán 17 barcos han sido

secuestrados, lo que supone una tasa de éxito del 31%, cantidad superior a la media. Cabe destacar que uno de los secuestros se produjo en las aguas territoriales. Mientras el buque se encontraba fondeado a tres millas de Salalah. Se trata de un cambio significativo en el modus operandi de los piratas somalíes, que suelen atacar a los barcos mientras navegan.

En el área que hemos denominado Yemen, han ocurrido 27 ataques piratas entre 2007 y 2011, el 55% de los casos en los dos últimos años de la serie. El 70% de los incidentes se producen en los períodos en que la influencia de los monzones es menor. El porcentaje de ocasiones en que se recibió ayuda fue de un 20% en 2009; bajó al 13% en 2010 y se quedó en el 0% en 2011. Dichos datos se encuentran muy por debajo de la media. En Yemen, los piratas se muestran más violentos que en otras zonas. Entre 2009 y 2011, el número de casos en que se produjeron disparos es de media un 67%, pero no se han reportado daños personales. Los piratas han logrado secuestrar dos barcos en Yemen en 2010, y otros dos en 2011.

Otros ataques piratas somalíes han tenido lugar en India (12), Irán (11), Comoras (7), Mozambique (5 ataques), Madagascar (3), Mayotte (3), Maldivas (2) Mauricio (2) y Tromelín (1). Como resultado de todos estos ataques, los piratas somalíes lograron secuestrar siete barcos. Es muy significativo que no se haya producido en estas zonas ningún secuestro en 2011.

El último dominio marítimo visitado por los piratas ha sido Pakistán donde, en 2011, se produjeron cuatro ataques piratas, dos de los cuales terminaron con el secuestro del buque. El 24 de marzo de ese añomismo, fueron atacados en Pakistán dos buques, probablemente por el mismo grupo pirata. Los ataques ocurrieron a 30 millas de distancia, con una diferencia de cuatro horas.

## 4. Discusión de los resultados.

### 4.1. La capacidad de adaptación de los piratas somalíes

La presión de la flota internacional en el centro del golfo de Adén ha provocado un doble fenómeno: primero, una concentración de los ataques en el corredor de seguridad y, posteriormente, cuando la presencia militar en el mismo ha demostrado su eficacia, ha propiciado que la actividad pirata se trasladase hacia los extremos este y oeste del golfo, adentrándose en aguas del Mar Rojo por el oeste y más allá de la isla de Socotra por el este (en el área que hemos denominado Yemen). La mayoría de los ataques en Yemen se reportan a lo largo de una línea imaginaria, que parece coincidir con la aproximación que realizan los barcos al corredor de seguridad (o con la salida del mismo) con el fin de formar parte de los convoyes que navegan por el golfo.

También se ha constatado un desplazamiento de la actividad pirata hacia el océano Índico, obligando a los organismos internacionales que monitorizan la piratería a



recomendar que la navegación se realice cada vez más lejos de la costa somalí. En la actualidad, los piratas somalíes han logrado alcanzar casi cualquier parte del Índico occidental, entre la costa de Somalia y la India, llegando por el norte hasta Irán y por el sur hasta Mozambique. Ha sido la presión militar sufrida por los piratas en el golfo de Adén lo que ha propiciado el cambio de su *modus operandi* y que naveguen a cientos de millas de la costa para lanzar sus ataques.

Los grupos piratas somalíes parecen combinar la acción en alta mar, durante los meses en que los monzones son menos perceptibles, de marzo a mayo y de septiembre a noviembre, con el despliegue de su actividad en áreas que quedan, en buena medida, a resguardo del clima durante todo el año: el mar Rojo, el golfo de Adén o el área costera de Omán. Parece claro que los piratas acomodan su actividad delictiva según el estado de la mar.

Los piratas parecen haber adaptado su estrategia a la presencia de los corredores de seguridad. En mayo de 2009, iniciaron en el golfo de Adén una serie de ataques nocturnos, hasta entonces poco habituales. Ante la falta de resultados, lanzaron otros coordinados, a la misma hora y contra varios buques, con el fin de burlar la presencia militar.

El dominio marítimo somalí es una zona de actividad pirata en declive. Si en los años previos los ataques se desarrollaban desde esquifes que partían de la costa, la utilización de buques nodriza como plataformas de operaciones en alta mar ha permitido la expansión de la actividad pirata a cientos de millas del litoral. Este hecho, unido a que la navegación en las proximidades de la costa somalí se ha reducido notablemente, por la propia actuación de los piratas, ha influido en que los ataques en Somalia se hayan reducido, pero sin desaparecer de forma definitiva.

En 2010, el Índico superó por primera vez al golfo de Adén como el área más productiva para los piratas somalíes. Ese año, el 31% de todos los secuestros se produjeron en el Índico. En 2011, se confirmó el punto de inflexión: un 51% de todos los secuestros se sucedieron en el Índico.

El mayor número de ocasiones en que se recibió ayuda fue en 2008, cuando más del 80% de los ataques se concentraron en el golfo de Adén. Ese agosto, la creación de un corredor de seguridad marítima propició que los buques pudieran atravesarlo con un grado de protección que previamente no existía. No es casualidad que todas las embarcaciones que recibieron ayuda, en 2008, surcaran aguas del golfo de Adén; tampoco que, de las 60 ocasiones en que se recibió ese mismo año, nada menos que 48 (el 80%), se hayan producido desde la puesta en marcha del corredor de seguridad, es decir, en poco más de cuatro meses.

Posteriormente, la actividad pirata se ha ido desplazando hacia otras áreas, y el golfo de Adén ha tenido un protagonismo menor. El objetivo estratégico de los piratas parece claro. Dado que las patrullas desplegadas por la presencia naval internacional están logrando su objetivo de reducir la tasa de éxitos piratas en esa zona, los atacantes pretenden obligar a las fuerzas aeronavales a ampliar al máximo su radio de acción. Con ello, esperan que las unidades militares tengan mayores dificultades para desarro-

llar una respuesta rápida y eficaz ante sus ataques, y que la asistencia militar, si llega, lo haga con el mayor retraso posible. El claro descenso en el número de ocasiones en que un buque atacado recibe ayuda, desde 2009, parece confirmar el éxito de dicha estrategia.

En el mar Rojo ha sido habitual el reporte de incidentes con mayor número de esquiifes que la media. Se ha comunicado algún ataque cometido por hasta 25 personas a bordo de una lancha. Es probable que algunos de los incidentes reportados en las inmediaciones del estrecho de Bab el Mandeb, donde se informa de un mayor número de lanchas y de personas ocupándolas, sean falsas alarmas, provocadas por el importante papel que tiene allí el contrabando.

La razón principal para que Kenia se haya convertido en una zona de atracción de la piratería parece deberse a la denuncia de los acuerdos que Nairobi había firmado con varios países y organizaciones, como la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y China, con el fin de asumir el procesamiento de los piratas detenidos por efectivos militares de dichos países. Estos acuerdos obligaban a los navíos de los Estados firmantes a conducir a los piratas hasta Mombasa, lo que, en la práctica, suponía que a menudo se encontraba un buque de guerra de la flota naval internacional durante varios días en dicho puerto, hasta que se cumplían los trámites de entrega de los detenidos. Probablemente, este tráfico frecuente de buques de guerra hasta Mombasa era un factor disuasorio para que los piratas evitaran adentrarse en el dominio marítimo de Kenia. De hecho, recién anunciada la cancelación de los acuerdos por Nairobi el 30 de septiembre de 2010, comenzaron a sucederse incidentes piratas en sus aguas, hasta el punto de que 10 de los 12 ataques ocurridos en 2010 se produjeron en el último trimestre. Este fenómeno también podría haber afectado a Tanzania, vecina de Kenia, que asimismo sufrió desde entonces ataques piratas.

Un caso significativo, que acarreó una importante variación en el patrón de ataques de los piratas somalíes, fue el secuestro del buque portacontenedores malayo *Albedo* mediante la utilización de un buque nodriza poco habitual, un petrolero de bandera de Malta y nombre *Polar*. El *Polar* fue secuestrado el 30 de octubre de 2010, a unas 800 millas del Cuerno de África. Sirvió de plataforma para el posterior secuestro del *Albedo*, el 26 de noviembre de ese mismo año. De esta forma, los piratas modificaban su modus operandi habitual, basado en lanzar sus ataques desde pesqueros (*dhow*s) y generaban una nueva amenaza, dado que un ataque pirata podía provenir de cualquier mercante.

También es destacable el incidente ocurrido el 2 de febrero de 2011. Los piratas, tras fracasar en el secuestro de un buque cisterna, y al encontrarse ante la presencia de un destacamento militar que venía a detenerlos, amenazaron con matar a la tripulación que mantenían secuestrada en el buque nodriza si los militares se aproximaban.

Otro caso interesante fue la captura, en diciembre de 2010, en aguas territoriales de Mozambique, del pesquero *Vega 5*, con bandera mozambiqueña y capitán y contramaestre españoles. Ambos ciudadanos españoles fueron llevados a tierra, con el fin de solicitar un rescate por su liberación. El pesquero, con el resto de la tripulación aún a bordo, también fue utilizado como buque nodriza. Hasta que el 14 de marzo

de 2011 una operación militar de la Marina india acabó con el hundimiento del *Vega 5*, el arresto de los 61 piratas, la liberación de 13 tripulantes y la muerte de otros nueve<sup>6</sup>. Curiosamente, la acción de la Marina india pareció empujar la actividad de los piratas en las siguientes semanas al norte, hacia la costa paquistaní, país cuyas fuerzas navales adolecen de falta de medios<sup>7</sup>. Los dos españoles retenidos fueron liberados en mayo de 2011 tras el pago, según los propios piratas, de un rescate de 5 millones de dólares<sup>8</sup>.

El desplazamiento de la actividad pirata, lejos del golfo de Adén y de Somalia, ha obligado a la flota naval internacional a ampliar su área de actuación, con unos efectivos que difícilmente pueden ser proporcionales al área que deben proteger. Dada la imposibilidad de reunir semejante flota, las navieras están optando por el embarque de vigilantes de seguridad armados. Según nuestros datos, un 35% de los buques atacados por piratas somalíes en 2011 los llevaban a bordo. La constatación de que ningún buque con dicho personal embarcado ha sido secuestrado es un fuerte aliciente para los armadores y explica el auge del negocio de las empresas de seguridad privadas dedicadas a prestar servicios de seguridad marítima.

#### 4.2. La piratería somalí como amenaza a la seguridad internacional

La piratería somalí ha entrado en una fase avanzada. Ya no está protagonizada por un pequeño grupo de empobrecidos pescadores somalíes<sup>9</sup>. Ahora, disponen de buques nodrizas, negociadores, portavoces, contables, inversores, responsables de logística y, probablemente, también cuentan con el apoyo de parte de la diáspora somalí en países como el Reino Unido o Canadá. Son capaces de sobornar a las autoridades locales, y no cabe descartar que dispongan de algún tipo de red de informantes que les indiquen, desde los puertos, los objetivos más vulnerables. Localidades somalíes enteras ven cómo su economía depende del secuestro de buques y del pago de los rescates.

En Somalia la piratería se desarrolla en un contexto de guerra civil, que asola al país desde hace veinte años. No cabe descartar que parte de los rescates pagados a los piratas sirvan para financiarla e, incluso, que el dinero sea destinado a grupos terroristas filiales de Al Qaeda como Al Shabab. Identificar y localizar a los piratas cuando se encuentran en mar abierto resulta harto complicado y requiere disponer de una amplia panoplia de medios que incluye desde medios aéreos de patrulla marítima y aviones no tripulados (UAVs) hasta satélites. Tampoco es fácil enfrentarse a ellos de forma proporcional y discriminada. No sólo cuando han logrado secuestrar un barco y mantienen a su tripulación como rehén, sino también en el momento en que, una vez

---

6 “La Marina india libera al ‘Vega 5’ pero los dos gallegos siguen cautivos en tierra”, *El Mundo*, 14 de marzo de 2011; <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/03/14/galicia/1300100477.html>

7 “Indian Navy nets dozens of pirates”, *Safety at Sea International*, mayo 2011, p. 15.

8 “Liberan a los dos marineros gallegos del «Vega 5» secuestrado en Somalia”, *ABC*, 15 de mayo de 2011.

9 LENNOX, Patrick. “Contemporary Piracy off the Horn of Africa”. Calgary: Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, 2008, p. 10.

recibido el pago de un rescate, se mimetizan entre la población local que les espera en tierra para evitar ser capturados. Además, el campo de batalla abarca dos millones de millas cuadradas, donde se mezclan con frecuencia piratas y pescadores, que utilizan embarcaciones similares, lo que los hace difícilmente diferenciables.

Por otra parte, las legislaciones nacionales de algunos países implicados en la represión de la piratería ni siquiera recogen el delito de piratería. O, si lo contemplan, las autoridades prefieren evitar enfrascarse en un proceso jurídico que no siempre garantiza el resultado deseado, dado que la recogida de pruebas y las declaraciones de testigos obligan a que parte de los militares embarcados se ocupen de dichas labores e, incluso, deban regresar a sus países a prestar testimonio<sup>10</sup>. En no pocos países la legislación exige que un detenido quede a disposición judicial en un plazo muy breve (24 o 48 horas) con los problemas logísticos que tal obligación origina en un contexto marítimo en el que un buque de guerra puede encontrarse a cientos de millas de la costa más próxima. Estos hechos favorecen que los piratas sean liberados en tierra, previa destrucción de sus naves y decomiso de sus armas, con el mensaje subyacente que se envía a los piratas.

Todos estos hechos provocan que, a menudo, no se pueda obtener el máximo rendimiento de las capacidades militares del despliegue aeronaval internacional, a pesar de su manifiesta superioridad tecnológica y armamentística. En definitiva, el conflicto que genera la piratería marítima somalí no parece tener solución a corto plazo, por lo que, salvo que la situación de seguridad en tierra mejore notablemente, puede preverse una duración prolongada del mismo.

La mayor coordinación de los ataques entre diversos grupos piratas o el desarrollo por un grupo pirata de una táctica más compleja de acciones coordinadas son síntomas de que podemos estar asistiendo a un salto cualitativo en las técnicas de combate de los piratas. En cierto modo, recuerda las etapas del esquema clásico del procedimiento de lucha de las guerrillas, cuando el insurgente consigue pasar de la simple ocupación de un terreno sin apenas vigilancia, a luchar con tácticas de golpes simultáneos en diversos puntos, algunos de ellos de distracción, como modo de enfrentarse con éxito a un ejército convencional muy superior en medios y armamento. En el esquema clásico de la lucha contra la insurgencia, el prestar combate en el terreno del insurgente con actividades de respuesta a sus ataques dentro de una dinámica acción-reacción, suele ser menos efectivo que la toma de iniciativas, atacando directamente sus bases. Es probable que un aumento de la presencia militar en la zona de operaciones sea menos efectivo que el control del territorio en que los piratas poseen sus bases, como confirmó la supresión de las bases piratas por los Tribunales islámicos en 2006. Sin embargo, la retirada estadounidense (y posteriormente de la ONU) de Somalia en los años 1990 supone un importante recordatorio para la comunidad internacional de los riesgos de una intervención multinacional en tierra somalí.

---

<sup>10</sup> SATKAUSKAS, Rytis. "Piracy at sea and the limits of international law". *Aegean Rev Law Sea. Rodas: Aegean Institute of the Law of the Sea and Maritime Law. Vol. 1, nº. 2, 2010, p. 217.*

## 5. Conclusiones

Consideramos que la metodología basada en la identificación y el análisis de los incidentes piratas somalíes, de acuerdo con las categorías propuestas, se ha revelado útil para comprender el *modus operandi* de la piratería somalí. Esto nos permite sugerir el empleo de esta metodología para el estudio de otros estudios de caso de piratería marítima que han aparecido en los últimos años, por ejemplo, en el golfo de Guinea. Esto facilitaría la realización de estudios comparativos que nos permitieran avanzar en la comprensión de la piratería marítima moderna.

En cuanto al estudio de la evolución de la piratería somalí, es de gran interés atender a la repercusión que puedan tener los cambios que se produzcan en diversos elementos y factores. La pregunta clave es si la piratería desaparecerá si cambian las condiciones internas de Somalia. O si, por el contrario, es una actividad capaz de permanecer en el tiempo y adaptarse a la evolución del país en los próximos años. Dado que los dos principales factores que permiten el mantenimiento de la piratería somalí son el pago de los rescates y la corrupción de las autoridades locales, resulta conveniente profundizar en la investigación de ambas variables. Por otra parte, se considera necesario analizar la evolución de la pesca ilegal por parte de flotas extranjeras en el dominio marítimo somalí así como incidir en la investigación y persecución de otros hechos denunciados como el vertido de productos tóxicos en aguas próximas a Somalia.

Asimismo, en relación con el contexto regional, conviene profundizar en la afec- ción de la piratería somalí, en las economías de los países vecinos (turismo en Kenia y Seychelles, pesca en Mozambique, etc.) como en aspectos relacionados con su seguridad que puedan suponer un cambio del contexto regional.

Y en relación con el terrorismo internacional, parece oportuno continuar el estudio de los contactos recientemente iniciados entre los piratas y Al Shabab con el fin de determinar si se trata de una mera relación que busca el beneficio económico mutuo o puede dar lugar a una implicación más activa de algunos de los líderes piratas en el conflicto interno somalí, incluso, a través de su participación mediante la financiación de actividades terroristas en países vecinos de la región.

Por último, consideramos que también es necesario estudiar si, según se extienda el uso de vigilantes de seguridad, su efecto disuasorio propicia que sean secuestrados mercantes de compañías que no pueden afrontar su contratación por disponer de menor capacidad económica. Este fenómeno puede afectar a la duración de los secuestros, que podrían prolongarse, como ha ocurrido ya en algunos casos en los que el propietario o el país de origen de la tripulación no ha considerado asumible el rescate demandado por los piratas. Una segunda consecuencia puede consistir en un aumento de la violencia utilizada por los piratas, si se muestran incapaces de secuestrar barcos. Por ello, debe investigarse si los enfrentamientos entre piratas y equipos de seguridad van a más; o si los intercambios de disparos acaban provocando bajas en ambos grupos. Es probable que los armadores y propietarios con menor capacidad económica, que

no puedan asumir el coste de contratar seguridad privada, opten por que sus barcos circunvalen el continente africano, evitando la navegación en aguas de alto riesgo. Este hecho podría beneficiar económicamente a las navieras más potentes y reducir la competencia en el sector. Asimismo, debería investigarse si este fenómeno provoca algún tipo de sobre coste en el precio de los productos transportados y su impacto, en las empresas afectadas y en el consumidor final.



**BIBLIOGRAFÍA**

- HANSEN, Stig Jarle [En línea] (2009). "Piracy in the greater Gulf of Aden. Myths, Misconception and Remedies". Norwegian Institute for Urban and Regional Research; <http://www.nibr.no/filer/2009-29-ny.pdf> [Consultado: 11/02/2012]
- IBÁÑEZ, Fernando [En línea] (2012). "Obstáculos legales a la represión de la piratería marítima: el caso de Somalia". Revista CIDOB d'afers internacionals, núm. 99, Barcelona, octubre de 2012; [http://www.cidob.org/es/content/download/32658/525515/file/159-178\\_FERNANDO+IBA%C3%91EZ.pdf](http://www.cidob.org/es/content/download/32658/525515/file/159-178_FERNANDO+IBA%C3%91EZ.pdf) [Consultado: 11/02/2012]
- IBÁÑEZ, Fernando (2013). La amenaza de la piratería marítima a la seguridad internacional: el caso de Somalia. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Colección de tesis doctorales, Madrid.
- IMB (INTERNATIONAL MARITIME BUREAU) (2005-2011). Piracy and armed robbery against ships, annual reports 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011 (primer semestre). Londres.
- IMO (INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION) (2005-2011). Reports on acts of piracy and armed robbery against ships. Circulars of Maritime Security Committee, Londres.
- LENNOX, Patrick [En línea] (2008). "Contemporary Piracy off the Horn of Africa". Calgary: Canadian Defence & Foreign Affairs Institute; <http://www.cdfai.org/PDF/Contemporary%20Piracy%20off%20the%20Horn%20of%20Africa.pdf> [Consultado: 11/02/2012]
- MSC(HOA) (MARITIME SECURITY CENTER-HORN OF AFRICA) [En línea] (2010). "Latest alerts"; <http://www.mschoa.org> [Consultado: 31/12/2010]
- MURPHY, Martin N. (2011). Somalia: The new barbary?. Piracy and Islam in the Horn of Africa. New York: Columbia University Press.
- NGA (NATIONAL GEOSPATIAL-INTELLIGENCE AGENCY) [En línea] (2005-2011). "Anti-Shipping Activity Messages", <http://msi.nga.mil/NGAPortal/MSI.portal> [Consultado: 11/02/2012]
- ONI (OFFICE OF NAVAL INTELLIGENCE) [En línea] (2005-2011). "Worldwide Threats to Shipping Reports", <http://msi.nga.mil/NGAPortal/MSI.portal> [Consultado: 11/02/2012]
- SATKAUSKAS, Rytis (2010). "Piracy at sea and the limits of international law". Aegean Rev Law Sea. Rodas: Aegean Institute of the Law of the Sea and Maritime Law. Vol. 1, nº. 2, pp. 217-235.
- SEYCHELLES FISHING AUTHORITY [En línea] (2006). "Annual Report". Mahe; <http://www.sfa.sc/Annual%20Reports/Annual%20Report%202006.pdf> [Consultado: 11/02/2012]



*Javier Jordán*

*Profesor Titular de Ciencia Política y director del Máster en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional de la Universidad de Granada*

## LA CAMPAÑA DE ATAQUES CON DRONES EN YEMEN

Desde el año 2009, Estados Unidos está llevando a cabo una campaña de ataques aéreos contra Al Qaeda en la Península Arábiga, con un empleo creciente de aviones de combate no tripulados. Este documento analiza las causas que explican el origen de la campaña, describe sus principales características y valora sus consecuencias.

Estados Unidos, Yemen, Al Qaeda, Drones, Tecnología militar.

*Since 2009, the United States is carrying out a campaign of air strikes against al Qaeda in the Arabian Peninsula, with an increasing use of unmanned combat aerial vehicles. This paper analyzes the causes that explain the origin of the campaign describes its main characteristics and values its consequences.*

*United States of America, Yemen, Al Qaeda, Drones, Military Technology.*

## LA CAMPAÑA DE ATAQUES CON DRONES EN YEMEN

El empleo de aviones de combate no tripulados (UCAV) se ha convertido en una opción cada vez más atractiva para la Casa Blanca. Permite realizar intervenciones armadas con bajo perfil militar, sin generar apenas debate político y produciéndose escasa oposición social.<sup>1</sup> Es acorde además con el principio de evitar compromisos que entrañen la presencia prolongada de tropas sobre el terreno: un axioma de la actual Administración Obama, respaldada también por figuras académicas de la talla de John Mearsheimer.<sup>2</sup> El protagonismo al alza de los drones armados resulta coherente con lo que Edward Luttwak denominó, en la década de 1990, el paradigma de la guerra postheroica (al que impulsan de nuevo las experiencias insatisfactorias de Irak y Afganistán).<sup>3</sup> Y se inserta cómodamente en la actual Revolución en los Asuntos Militares, e incluso podría ser el germen de una futura RMA.<sup>4</sup>

En los últimos años, los ataques de drones de la CIA en Pakistán han acaparado la atención en esta materia. Sin embargo, han pasado mucho más desapercibidas las acciones ejecutadas en Yemen que, en 2012, casi igualaron en número a las llevadas a cabo en las áreas tribales pakistaníes: 46 ataques aéreos en Pakistán y 42 en Yemen. La escasez de información, y la dificultad para contrastarla, impiden aplicar el rigor necesario para elaborar una investigación explicativa sobre la campaña en Yemen. Por este motivo, la naturaleza de este artículo es básicamente descriptiva en el relato de los hechos, y exploratoria en las hipótesis y en sus conclusiones. La exposición se divide en tres apartados: causas, principales características y consecuencias estratégicas de la campaña de ataques aéreos norteamericanos en Yemen. Comencemos por las razones que han originado la campaña. A saber: la amenaza transnacional de Al Qaeda en la Península Arábiga (AQPA) y el fortalecimiento de dicha organización en Yemen.

---

1 Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación CSO2010-17849 “La estructura organizativa del terrorismo internacional: Análisis de su evolución y de sus implicaciones para la seguridad europea”, está financiado por el Plan Nacional de I+D+I 2008-2011.

2 Klaidman, Daniel, *Kill or Capture: The War on Terror and the Soul of the Obama Presidency*, (Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2012); Mearsheimer, John, “Pull Those Boots Off the Ground”, *Newsweek*, December 28, 2008.

3 Luttwak, Edward N. “Give War a Chance”, *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4, (1999), pp. 36-44

4 Jordán, Javier y Baqués, Josep, *Guerra de drones. Política, tecnología y cambio social en los nuevos conflictos*, (Biblioteca Nueva: Madrid, 2013) (en prensa).

## La amenaza transnacional de Al Qaeda en la Península Arábiga

El 3 de noviembre de 2002, un drone Predator acabó con la vida del miembro de Al Qaeda, Abu Ali Al Harizi, y de sus cinco acompañantes, mientras su vehículo circulaba por una carretera de Marib, al este de Yemen. Fue la primera y única acción de ese tipo que se efectuó en el país durante un largo periodo de tiempo. Al igual que sucedió en el teatro de operaciones de Afganistán, la invasión de Irak en 2003 exigió el desvío de recursos militares y de inteligencia. A comienzos de aquella década, según los cálculos del Centro de Contraterrorismo de la CIA, actuaban en Yemen una veintena de cuadros y aproximadamente un centenar de militantes de la organización terrorista.

Hasta seis años más tarde, Estados Unidos no volvió a prestar atención a Yemen. A principios de 2008 la pequeña estación de la CIA alertó sobre la regeneración de la rama yemení de Al Qaeda. En marzo de ese año sus militantes atacaron, sin éxito, la Embajada norteamericana. Seis meses después, en septiembre, varios operativos de Al Qaeda en la Península Arábiga, disfrazados de policías, dispararon de nuevo contra la puerta principal de la instalación diplomática. Murieron seis atacantes, así como seis policías yemeníes y siete civiles que se encontraban en el lugar.<sup>5</sup>

Pero lo más preocupante era que AQPA se estaba convirtiendo en una amenaza transnacional. Una valoración que, efectivamente, se vio confirmada en los años posteriores por los siguientes hechos:

- El 5 de noviembre de 2009, el psiquiatra del US Army, Nidal Malik Hasan, mató a trece personas e hirió a otras veintinueve con su arma reglamentaria en Fort Hood (Texas). Hasan había intercambiado, desde diciembre del año anterior, veinte correos electrónicos con Anwar Al Awlaki, uno de los principales instigadores del yihadismo contemporáneo vinculado a Al Qaeda en la Península Arábiga. En esos mensajes, Hasan consultó a Awlaki sobre la licitud de matar a soldados norteamericanos. Pocos días después del atentado, Awlaki alabó públicamente el episodio de Fort Hood.<sup>6</sup>
- El 25 de diciembre de 2009, Umar Farouk Abdulmutallab, un joven nigeriano equipado y entrenado por AQPA, trató de activar sin éxito el explosivo escondido en su ropa interior en un avión procedente de Ámsterdam, cuando se disponía a aterrizar en Detroit. A bordo del aparato viajaban 290 personas.
- En octubre de 2010, fueron localizados dos artefactos explosivos en sendos aviones de carga civil, escondidos en impresoras dirigidas a instituciones judías en Chicago. Las bombas fueron descubiertas a tiempo, gracias a una información

---

5 Aid, Mathew M., *Intel Wars. The Secret History of the Fight Against Terror*, (New York: Bloomsbury Press, 2012), pp. 143-144

6 Heffelfinger, Christopher, "Anwar al-'Awlaki: Profile of a Jihadi Radicalizer", *CTC Sentinel*, Vol. 3, Issue 3, 2010, pp. 1-4.

obtenida por la inteligencia saudí. Una a mitad de camino, en un aeropuerto británico, y la otra en Dubai. Una semana más tarde Al Qaeda en la Península Arábiga se hizo responsable del complot, así como del supuesto atentado contra el Vuelo de Carga 6 de UPS Airlines. Este último caso se refiere al accidente de un Boeign 747, cerca del aeropuerto de Dubai, en el que murieron los dos tripulantes. No obstante, la investigación posterior descartó que se hubiera producido una explosión a bordo.<sup>7</sup>

- En marzo de 2011, un tribunal británico condenó a treinta años de prisión a Rajib Karim, un ingeniero electrónico de British Airways, por tratar de atentar contra un avión de la compañía con destino Estados Unidos. Rajib Karim y su hermano habían contactado por internet con Anwar Al Awlaki, manifestando su voluntad de unirse a la yihad en el extranjero. Sin embargo, Awlaki persuadió a Rajib para que aprovecharse su trabajo y colocase un explosivo en un avión. La policía británica le detuvo antes de que pudiera dar los primeros pasos en la trama.<sup>8</sup>
- En mayo de 2012, trascendió a los medios de comunicación internacionales un nuevo complot de Al Qaeda en la Península Arábiga contra la aviación comercial. En este caso el intento fue abortado, gracias a que el terrorista suicida trabajaba para los servicios de inteligencia saudíes. De este modo, la inteligencia norteamericana pudo hacerse, incluso, con el artefacto explosivo (más sofisticado que el que se empleó en el atentado fallido de diciembre de 2009).<sup>9</sup>

Además de esos atentados exitosos, abortados o fallidos, donde resulta clara la vinculación con Al Qaeda en la Península Arábiga, se produjeron otros incidentes en Europa y Estados Unidos, alentados indirectamente por Anwar Al Awlaki. Durante los últimos años de su vida, se convirtió en una de las caras visibles más populares del yihadismo global. Nacido en Estados Unidos, de padres yemeníes, Al Awlaki hablaba con elocuencia en inglés y se desenvolvía con soltura en la web 2.0. Había estudiado ingeniería civil y se había especializado en los estudios islámicos de manera informal, mediante lecturas y trato con eruditos del islam. Ocupó, además, diversos puestos de responsabilidad en centros islámicos en territorio norteamericano, y con el tiempo se fue convirtiendo en una figura relevante en los círculos islamistas radicales. Al Impartió varias conferencias en el Reino Unido en 2002, y en el año 2004 se estableció en Yemen. Desde allí, e integrado en AQPA, contribuyó a la radicalización violenta de un buen número de individuos asentados en Occidente. Su discurso en inglés resultaba accesible a una nueva generación de simpatizantes con el yihadismo que desconocían

---

7 UAE General Civil Aviation Authority, “GCAA eliminates the possibility of an onboard explosion regarding the crash of UPS Boeing 747 - 400 Cargo investigation”, October 31, 2010

8 Vinograd, Cassandra, “BA worker jailed for 30 years for plane bomb plot”, The Washington Post, March 18, 2011.

9 Shane, Scott & Scmitt, Eric, “Qaeda Plot to Attack Plane Foiled, U.S. Officials Say”, The New York Times, May 7, 2012.

el árabe. Han sido numerosos los individuos y células que han reconocido la inspiración suscitada por Awlaki. Recogemos los casos más señalados:

- En abril de 2010, el FBI detuvo a una pareja de conversos en Alaska que planeaban atentar en Estados Unidos. Ambos reconocieron la influencia que había ejercido la figura de Al Awlaki en sus respectivos procesos de radicalización violenta.<sup>10</sup>
- En mayo de 2010, Faisal Shahzad colocó un coche bomba en Time Square (Nueva York), que no llegó a explotar. Aunque fue entrenado y enviado de vuelta a Estados Unidos por el movimiento talibán pakistaní (TTP), tras su detención, Faisal Shahzad reconoció igualmente en los interrogatorios que los escritos de Anwar Al Awlaki habían contribuido a su proceso de radicalización.<sup>11</sup>
- Roshonara Choudhry era estudiante del King's College of London. En mayo de 2010, apuñaló en el estómago al diputado británico Stephen Timms, por haber votado años atrás a favor de la guerra de Irak. No llegó a matarlo gracias al placaje del público circundante. Choudhry reconoció la influencia que habían ejercido sobre ella los discursos de Al Awlaki publicados en YouTube.<sup>12</sup>
- En diciembre de 2010, la policía británica detuvo a tres grupos de individuos asentados en Cardiff, Stoke y Londres que planeaban cometer atentados contra diversos objetivos en el país, incluidos la Bolsa de Londres y la Embajada de Estados Unidos. Según el testimonio de los detenidos, sus acciones estaban inspiradas en algunos consejos leídos la revista Inspire, publicada por AQPA con la colaboración de Awlaki.<sup>13</sup>
- En junio de 2011, la policía británica detuvo a una pareja de musulmanes que pretendían atentar contra objetivos judíos en Manchester. Su proceso de radicalización había tenido lugar durante los años 2010 y 2011, inducido por los contenidos de la misma publicación.<sup>14</sup>
- En junio de 2011, Joseph Anthony Davis y Frederick Domingue, dos conversos al islam, fueron arrestados por agentes del FBI, cuando trataban de comprar armas automáticas para disparar contra un centro de reclutamiento militar en Seattle. Davis reconoció la admiración que sentía por Al Awlaki y la influencia que sus discursos habían ejercido sobre él.<sup>15</sup>

10 "Cops: Alaska Couple Lied About Terror Hit List", CBS News, July 21, 2010.

11 Meleagrou-Hitchens, Alexander, "Anwar al-'Awlaqi's Disciples: Three Case Studies", CTC Sentinel, Vol. 4, Issue 7, July 2011, pp. 6-9.

12 Dodd, Vikram, "Roshonara Choudhry: Police interview extracts", The Guardian, November 3, 2010.

13 Gardham, Duncan, "Terrorists admit plot to bomb London Stock Exchange and US Embassy", The Telegraph, February 1, 2012.

14 "Muslim couple planned to bomb Jews in al Qaeda inspired plot", The Telegraph, June 20, 2012.

15 Stewart, Scott, "The Seattle Plot: Jihadists Shifting Away From Civilian Targets?", Stratfor, June 30, 2011.



- En octubre de 2012, el FBI detuvo a Quazi Mohammad Rezwanul Ahsan Nafis, quien pretendía colocar un explosivo en el Banco de la Reserva Federal en Nueva York. Nafis también reconoció haberse inspirado en las palabras de Al Awlaki.<sup>16</sup>

Es comprensible que, en agosto de 2010, la CIA considerase a Al Qaeda en la Península Arábiga una amenaza mayor contra Estados Unidos que la filial terrorista en Pakistán<sup>17</sup>. Un análisis que se vería confirmado en los meses siguientes por nuevos complots, y por la creciente debilidad de Al Qaeda Central, manifestada, entre otros aspectos, en la localización y muerte de su líder, Osama Bin Laden, en mayo de 2011. En efecto, en julio de ese año el entonces Secretario de Defensa, Leon Panetta, afirmó que Estados Unidos estaba cerca de lograr la derrota estratégica de Al Qaeda Central y que, a su juicio, entre los grupos terroristas afiliados a Al Qaeda, la rama yemení suponía la amenaza más grave para los intereses norteamericanos.<sup>18</sup>

La valoración estadounidense sobre la peligrosidad de AQPA explica que, paulatinamente, Yemen se haya convertido en el tercer país en importancia (precedido por Afganistán y Pakistán) donde Estados Unidos aplica la fuerza militar en la lucha contra el terrorismo global.

### **Debilidad estatal en Yemen y auge de Al Qaeda en la Península Arábiga / Ansar Al Sharia como movimiento proto-insurgente**

También contribuye a la decisión de llevar a cabo ataques aéreos contra AQPA el hecho de que el Estado yemení no controle efectivamente todo su territorio. Yemen puede considerarse un país subdesarrollado, donde cerca de la mitad de la población vive con menos de dos dólares al día<sup>19</sup>, y donde aproximadamente un setenta por ciento de los habitantes residen fuera de los grandes núcleos urbanos y donde las tribus continúan siendo un actor social y político muy relevante, aunque habitualmente están centradas en agendas muy locales.

En términos políticos y militares la importancia de esas tribus varía, lo que arroja un mapa social bastante complejo. También desde el punto de vista geográfico, en función de su distribución territorial. La relación del Estado con las tribus se modula

---

<sup>16</sup> Candiotti, Susan, "Man arrested after plotting Federal Reserve bomb, authorities say", CNN, October 18, 2012.

<sup>17</sup> Miller, Greg & Finn, Peter, "CIA sees increased threat from al-Qaeda in Yemen", The Washington Post, August 24, 2010

<sup>18</sup> Bergen, Peter & Rowland, Jennifer, "Obama ramps up covert war in Yemen", CNN, June 12, 2012.

<sup>19</sup> "Yemen Country Brief," World Bank, April 2012.

desde la hostilidad hasta la cooperación o la mera tolerancia mutua. En gran medida, el régimen del anterior presidente, Ali Abdullah Saleh, fue capaz de perpetuarse, durante más de treinta años, gracias a su habilidad para forjar alianzas con las diferentes tribus. En particular con las más poderosas políticamente, como son las tribus próximas geográficamente a Saná, la capital del país.<sup>20</sup>

Ya antes de que se iniciara la llamada Primavera Árabe, a principios de 2011, el régimen dictatorial de Saleh debía hacer frente a una insurgencia shií Huzi en el norte y a grupos secesionistas en el sur. Tras el contagio de las revueltas árabes la situación se volvió crecientemente difícil. Al mismo tiempo, las fuerzas leales a Saleh respondieron brutalmente, matando a más de medio centenar de manifestantes en marzo de 2011 en la plaza de la universidad de la capital. Se produjeron cambios en la lealtad de algunas tribus de la región cercana a Saná, y parte del ejército se sublevó. En junio de ese mismo año, un cohete lanzado contra el complejo presidencial alcanzó a Saleh y varios de sus acompañantes (entre los que se encontraban el primer ministro y el viceprimer ministro). Saleh resultó herido de gravedad y fue evacuado para recibir tratamiento médico en Arabia Saudí, donde permaneció tres meses. A su vuelta, y tras un incremento de la violencia civil, transfirió los poderes presidenciales al entonces vicepresidente, Abd Rabbuh Mansur Hadi. En febrero de 2012 dimitió definitivamente, siendo Hadi, actual presidente del país.

Al Qaeda en la Península Arábiga ha aprovechado la inestabilidad política reinante. Prueba de ello fue la captura, a lo largo de 2011 y principios de 2012, de poblaciones como Zinjibar, Al Koud, Jaar, y Shaqra, en la provincia de Abyan, o Azzan en la provincia de Shabwa (que posteriormente han ido perdiendo). No obstante, lo más destacable es que los líderes de AQPA han extraído las lecciones aprendidas del fracaso como movimiento insurgente de Al Qaeda en Irak.<sup>21</sup>

En 2009, AQPA formó el movimiento Ansar Al Sharia, que cuenta con una bandera y un sistema propagandístico distintos, orientados a captar partidarios entre las tribus del país. También ha creado formalmente su propio Estado Islámico pero, a diferencia de Al Qaeda en Irak, no ha tratado de imponerse desde arriba a las tribus, un error que a la rama iraquí le costó enfrentarse al Despertar de Al Anbar, quien a su vez se acabó aliando con los norteamericanos. Por el contrario, AQPA utiliza Ansar Al Sharia como organización pantalla para introducirse en el tejido social de las zonas donde opera la organización terrorista. Literalmente ‘Los partidarios del camino de vida islámico’, los miembros de Ansar Al Sharia, explican que su objetivo es luchar contra las injusticias existentes en el país, ofrecer orden y seguridad, y construir una sociedad acorde con los principios islámicos. En esa línea, durante el tiempo que ha

---

20 Schmitz, Charles, “Understanding the Role of Tribes in Yemen”, CTC Sentinel, Vol. 4, Issue 10, 2011, pp. 17-21.

21 Sobre la experiencia de Al Qaeda en Irak puede consultarse Moghadam, Assaf and Fishman, Brian (ed.), *Self-Inflicted Wounds - Debates and Divisions Within Al-Qaida and Its Periphery*, New York: Combating Terrorism Center at West Point, 2010).

ocupado algunas poblaciones de manera permanente, Ansar Al Sharia ha puesto en marcha centros de dawa para el adoctrinamiento y tribunales islámicos para impartir justicia.

Por tanto, el discurso y las acciones de Ansar Al Sharia dejan en un segundo plano los elementos globalistas propios de Al Qaeda Central, lo que resulta más acorde con las expectativas locales de la población. Y ello se plantea, además, en el contexto de la ola de cambios en los países árabes. Ansar Al Sharia trata de presentarse como un movimiento de oposición legítima frente a un régimen dictatorial y corrupto, como lo fueron hasta su caída el de Túnez, el de Libia o el aún precariamente sostenido de Siria. Un ejemplo de dicha estrategia es el modo en que Ansar Al Sharia capturó Jaar, en marzo de 2011. Se trata de una pequeña población, capital del distrito de Khanfar, en el suroeste del país. Aunque los militantes de AQPA habían operado en ese distrito desde hacía tres años, no lanzaron una operación coordinada hasta que las revueltas árabes les ofrecieron una oportunidad. También aprovecharon que la pobreza y los débiles lazos tribales de aquella zona les habían permitido cultivar y obtener cierto grado de simpatía y apoyo entre la población local.<sup>22</sup>

Ansar Al Sharia/AQPA ofrece incentivos materiales en forma de nuevas armas, vehículos y salarios. Sus recursos proceden en gran parte de los asaltos armados a bancos e instituciones del gobierno, como comisarías y cuarteles. En menor medida, también recibe financiación de algunas asociaciones islámicas privadas saudíes. En marzo de 2011, AQPA se hizo con el control de una fábrica de municiones cerca de Jaar. En otros ataques contra guarniciones militares, en la provincia de Abyan, logró capturar cierto número de vehículos de combate de infantería y algunos vetustos carros de combate T-55, además de abundantes armas ligeras. En mayo de ese mismo año, trescientos combatientes de Ansar Al Sharia conquistaron la ciudad de Zinjibar, capital de la provincia de Abyan. Durante el tiempo que permaneció bajo su control, desvalijaron las comisarías y el banco provincial.<sup>23</sup>

Además de crear lazos de dependencia, Ansar Al Sharia trata de contrapesar unas tribus con otras. Lo hace desplegando miembros de tribus diferentes a las del lugar con el fin de que, si se producen muertes en enfrentamientos locales, además de la represalia de AQPA, los lugareños teman la venganza de los familiares de los caídos. De esa forma, el miedo a provocar a tribus rivales más fuertes dificulta que los sheijis locales se opongan a la presencia de AQPA. Al mismo tiempo, como buena parte de sus militantes son yemeníes, AQPA no se enfrenta a los problemas que se generaron en torno a Al Qaeda en Irak, integrada principalmente por extranjeros. Los miembros de Ansar Al Sharia hablan el mismo idioma que la población local, entienden sus costumbres y están arraigados en su sociedad.<sup>24</sup>

22 Swift, Christopher, "Arc of Convergence: AQAP, Ansar Al Sharia and the Struggle for Yemen", CTC Sentinel, Vol. 5, Issue 6, 2012, pp. 1-6.

23 Ibid.

24 Ibid.

Se estima que el componente internacional de AQPA constituye menos de un tercio de la organización. En su mayoría, está formado por saudíes y somalíes, más un dispar grupo de individuos procedentes de Jordania, Afganistán, Pakistán, así como algunos casos excepcionales procedentes de Europa (aunque de origen norteafricano).<sup>25</sup>

Ansar Al Sharia logró controlar, durante poco más de un año, varias ciudades y territorios en las provincias meridionales de Abyan y Shabwa. La ofensiva militar del Gobierno, en la primavera de 2012, forzó la retirada del grueso de los efectivos de Ansar Al Sharia hacia las zonas montañosas de Azzan, abandonando las ciudades de Jaar y Zinjibar. En otros casos, el control territorial fue todavía más efímero, pero de cierta importancia simbólica. En enero de 2012, AQPA conquistó la ciudad de Radda, distante sólo cien millas de la capital del país. Abandonó esa posición tras negociar y conseguir que el gobierno liberase a varios extremistas.<sup>26</sup> La toma de Radda fue muy significativa, porque es una localidad adyacente a la carretera que conecta Saná con las ocho provincias del sur del país. Demostró así que podía complicar el acceso del gobierno a unas zonas donde su presencia ya es débil y contestada. A partir de entonces, se ha concentrado en realizar acciones de guerrilla y atentados terroristas en sus áreas de influencia, incluida la propia capital donde, en el último año, ha ejecutado importantes acciones, como el atentado suicida contra un desfile militar en mayo de 2012, donde murieron ciento veinte personas y otras trescientas resultaron heridas, o el asesinato de Qassem Aqlani, un yemení responsable de seguridad en la Embajada de Estados Unidos, en octubre del mismo año.<sup>27</sup>

De este modo, Al Qaeda en la Península Arábiga está logrando transitar con éxito desde una fase embrionaria, como pequeño grupo terrorista con sólo dos o tres centenares de miembros, a otra etapa de movimiento proto-insurgente, con más de un millar de militantes. Su próximo objetivo sería convertirse en un auténtico movimiento insurgente, una meta ambiciosa y difícil. Daniel Byman, en su propuesta teórica sobre el paso de las protoinsurgencias a insurgencias, identifica cinco retos que, a su juicio, han de superar este tipo de grupos: generar una identidad política relevante, enarbolar una causa atractiva, prevalecer sobre grupos rivales, conseguir un santuario territorial y obtener apoyo externo.<sup>28</sup>

AQPA está tratando de abrirse camino en esa senda, mediante la creación de Ansar Al Sharia y la aplicación de una estrategia dirigida a ganarse el apoyo social, adaptando su discurso para sintonizar con los agravios locales. También ofrece incentivos materiales y procura presentarse como alternativa efectiva a la debilidad estatal. Dicho es-

---

25 Ibid.

26 Raghavan, Sudarsan, "When U.S. drones kill civilians, Yemen's government tries to conceal it", *The Washington Post*, December 25, 2012.

27 BBC News, "'Al-Qaeda attack' on Yemen army parade causes carnage", May 21, 2012; Al Jazeera, "US embassy security chief killed in Yemen", October 11, 2012.

28 Byman, Daniel, "Understanding Proto-Insurgencies, *Journal of Strategic Studies*, Volume 31, Issue 2, 2008, pp. 165-200.

fuerzo se ve facilitado por factores externos a la organización que, de manera indirecta, contribuyen a la génesis y arraigo de los movimientos insurgentes, como son el contexto político, la incapacidad del Estado y los errores de la autoridad política establecida.<sup>29</sup>

Este ha sido, por tanto, otro factor que ha alentado los ataques aéreos norteamericanos contra AQPA. En un contexto de debilidad estatal como el que padece Yemen, y de asentamiento de los cuadros protoinsurgentes en zonas que escapan al control del Gobierno, no es realista esperar que las fuerzas policiales se basten para desarticular la organización. En la ofensiva de primavera de 2012 el régimen de Saná empleó cinco brigadas del ejército con abundante apoyo aéreo. En ese sentido, los drones armados constituyen un medio más para luchar contra un grupo que opera en zonas de difícil acceso. Su objetivo consiste en privar a la organización de líderes clave e impedir que cuente con un refugio seguro, hostigándola desde el aire.

### Principales características de la campaña aérea norteamericana

Estados Unidos realizó los primeros ataques aéreos contra AQPA en diciembre de 2009, los días 17 y 24; es decir, muy poco antes de que el joven nigeriano activase fallidamente el explosivo en el avión que iba a aterrizar en Detroit. El inicio de la campaña armada contra Al Qaeda en la Península Arábiga no fue por tanto una reacción a dicho complot terrorista, sino que obedeció al incremento paulatino de la amenaza, materializado en el ataque contra la Embajada norteamericana en Saná, en septiembre de 2008, y en el tiroteo de Fort Hood, en noviembre de 2009. De hecho, es lógico pensar que el atentado de Fort Hood actuó como precipitante de la respuesta. El gran público escuchó hablar por primera vez de Anwar Al Awlaki, y de su vinculación con Al Qaeda en la Península Arábiga, a partir de aquel atentado.

A diferencia del ataque puntual con un drone de la CIA en noviembre de 2002, el inicio de la campaña norteamericana fue ejecutado por la US Navy, demostrando de esta forma la rapidez y flexibilidad de las unidades navales a la hora de proyectar fuerza sobre tierra. Los primeros ataques se realizaron con misiles de crucero Tomahawk o con aviones tripulados embarcados, concretamente con Harrier AV-8B de los Marines.<sup>30</sup>

En un principio, la responsabilidad de las acciones armadas en Yemen recayó sobre el Mando Conjunto de Operaciones Especiales (JSOC). Continúa siendo así en la actualidad pero, simultáneamente, la CIA desarrolla -en coordinación con el JSOC- su

---

29 Jordán, Javier, "Delimitación teórica de la insurgencia: concepto, fines y medios", en Jordán, Javier, Pozo, Pilar y Baqués, Josep (Ed.), *La seguridad más allá del Estado. Actores no estatales y seguridad internacional*, (Madrid: Plaza y Valdés, 2011), pp. 113-134.

30 Mazzett, Mark, "Drone Strike in Yemen Was Aimed at Awlaki", *The New York Times*, May 6, 2011.

propia operación de ataques con drones armados.<sup>31</sup> Tres días después del intento de atentado contra el vuelo de Detroit, más de una veintena de operativos de la CIA se trasladaron a Saná. El régimen de Ali Abdullah Saleh autorizó que los drones Predator llevasen a cabo vuelos de reconocimiento diarios en el sur del país, en aquellas zonas donde se refugiaban los militantes de AQPA, que se complementó con misiones similares por parte de aviones de combate de la US Navy.

Saleh puso como condición que todas las imágenes captadas por los drones debían ser enviadas a un centro de operaciones establecido, con ayuda de la CIA, en el ministerio de defensa yemení. Para no hacer demasiado evidente la intervención norteamericana, Saleh propuso que, al igual que ocurrió en diciembre, la responsabilidad de los ataques se atribuyese a la fuerza aérea nacional.<sup>32</sup> Años atrás, en octubre de 2002, la muerte de Al Harizi por el disparo de un Predator había provocado una fuerte reacción en las calles de la capital. De acuerdo con uno de los cables norteamericanos publicados por Wikileaks, en enero de 2010, el presidente Saleh dijo al general Petraeus -en aquel momento jefe del Mando Central- “seguiremos diciendo que las bombas son nuestras, no suyas”.<sup>33</sup> En la actualidad, la posición del gobierno yemení es más explícita. En un viaje realizado a Estados Unidos, en septiembre de 2012, el actual presidente, Abdu Rabu Mansour Hadi, reconoció que los ataques norteamericanos cuentan con el permiso de su Gobierno. Justificó dicha postura argumentando que los aviones no tripulados disponen de una tecnología más avanzada y son más precisos que la aviación militar yemení.<sup>34</sup>

A mediados de enero de 2010, las fuerzas estadounidenses efectuaron un nuevo ataque aéreo, seguido por otros dos a lo largo de mismo año. En 2011, se produjeron diez nuevos ataques, cuatro de los cuales fueron ejecutados por drones armados, entre ellos el que acabó con la vida de Anwar Al Awalki en el mes de septiembre. El primer ataque con un drone de la CIA se produjo a principios de mayo de 2011.<sup>35</sup>

La tendencia en el empleo de UCAVs se afianzó en 2012, cuando todas las acciones aéreas conocidas fueron ejecutadas por aviones no tripulados. El número de ataques se incrementó sustancialmente a partir de la dimisión del presidente Saleh, en febrero. En total, en 2012 se contabilizaron cuarenta y dos ataques aéreos, frente a dieciséis registrados durante los tres años precedentes. La gráfica 1 recoge la distribución temporal de los ataques.

---

31 Entous, Adam, Gorman, Siobhan & Barnes, Julian E. “U.S. Relaxes Drone Rules”, *The Wall Street Journal*, April 26, 2012.

32 Aid, Mathew M., *Intel Wars. The Secret History of the Fight Against Terror*, (New York: Bloomsbury Press, 2012), pp. 149-150.

33 Bergen, Peter & Rowland, Jennifer, “Obama ramps up covert war in Yemen”, *CNN*, June 12, 2012.

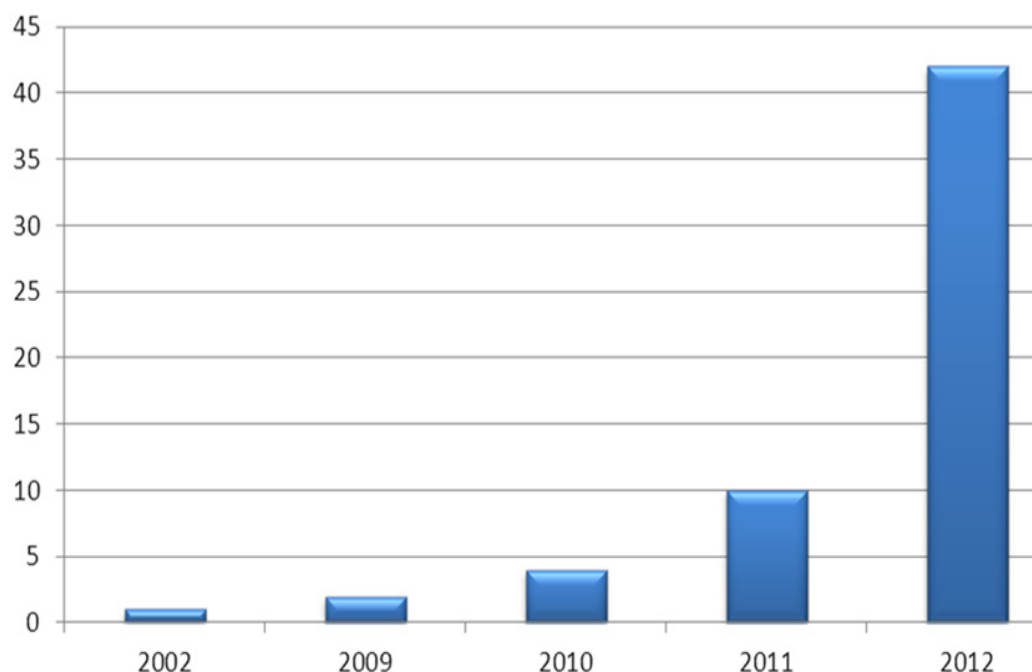
34 Miller, Greg, “In interview, Yemeni president acknowledges approving U.S. drone strikes”, *The Washington Post*, September 29, 2012

35 Ackerman, Spencer, “CIA’s Drones Join Shadow War Over Yemen”, *Danger Room*, June 14, 2011.



Un factor que explica el aumento de los bombardeos es que, en abril de 2012, la Administración Obama autorizó el empleo de los llamados signature strikes: ataques contra lugares e individuos que, por sus patrones de conducta (detectados a través de SIGINT, HUMINT O IMINT), resultan sospechosos de ser militantes de Al Qaeda, aunque no se conozca la identidad de la persona o personas en cuestión.<sup>36</sup>

Gráfica 1. Evolución de los ataques aéreos norteamericanos en Yemen



Fuente: The Long War Journal

En total, entre diciembre de 2009 y finales de 2012, la Administración Obama había llevado a cabo 58 ataques aéreos contra AQPA en Yemen, probablemente 46 de ellos con drones. Decimos probablemente porque la información en fuentes abiertas no siempre permite distinguir cuando un ataque se ha realizado con misiles de crucero, aviones de combate tripulados o drones.<sup>37</sup> Desde comienzos de 2013, se han mantenido las acciones aéreas.<sup>38</sup>

Los ataques se han concentrado en las provincias del suroeste del país donde, como hemos visto en el epígrafe anterior, opera el grueso de AQPA/Ansar Al Sharia. El siguiente mapa, elaborado por el National Security Studies Program de la New America Foundation, refleja la distribución geográfica de los bombardeos.

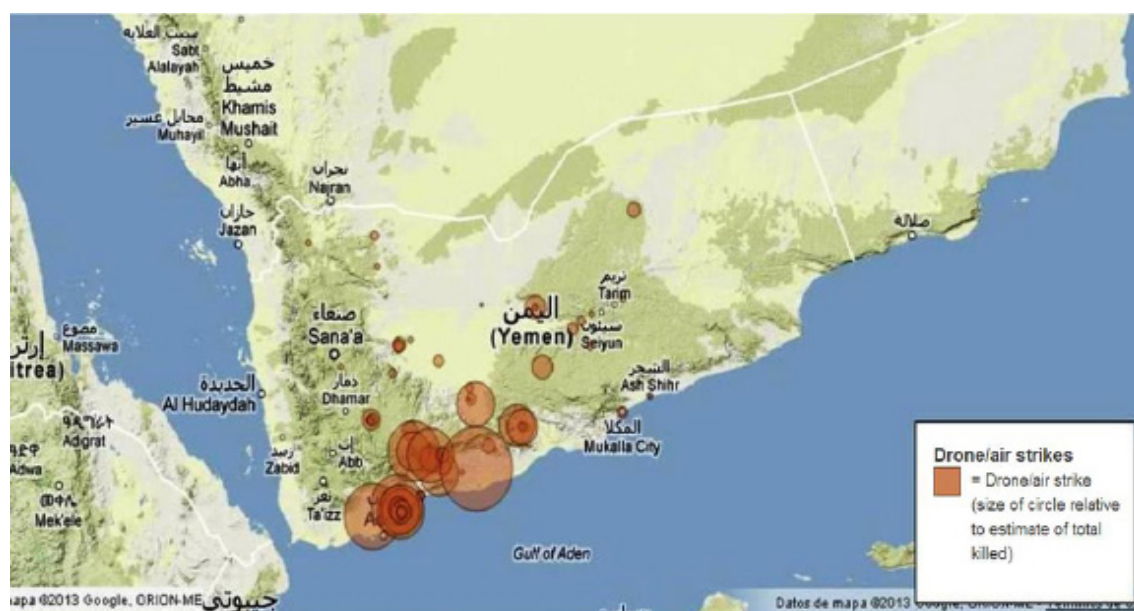
Gráfico 2. Distribución geográfica de los ataques aéreos

36 Miller, Greg, "White House approves broader Yemen drone campaign", The Washington Post, April 25, 2012.

37 National Security Studies Program, Obama's Covert War in Yemen, New America Foundation. Disponible en: <http://yemendrones.newamerica.net/>

38 The Bureau of Investigative Journalism, US Covert Action in Yemen 2002–2013. Disponible en: <http://www.thebureauinvestigates.com/2013/01/03/yemen-reported-us-covert-actions-2013/>

Fuente: National Security Studies Program. New America Foundation.



No existen cifras oficiales sobre el número de muertes provocadas por los ataques aéreos. Las fuentes que recopilan información sobre las acciones en Yemen ofrecen diversas estimaciones, que varían sensiblemente. Según el Programa de la New America Foundation, los ataques han causado la muerte de entre 623 y 896 personas. De acuerdo con dicha fuente, la proporción de no combatientes caídos se situaría entre el 4 y el 8.5%. The Boureau of Investigative Journalism, un think-tank británico que también sigue las acciones norteamericanas, plantea una horquilla de fallecidos que oscila entre 374 y 1.077, de los cuales 72-171 serían civiles. Por último, la contabilidad llevada a cabo por *The Long War Journal*, otra de las fuentes más citadas al referirse a esta cuestión, habla de 301 muertos (incluyendo el ataque de 2002), de los cuales 82 serían civiles. La disparidad en las cifras es una muestra más de la dificultad existente a la hora de determinar los daños reales causados por la campaña.

Según el Programa de la New America Foundation, los ataques aéreos han matado a 23 cuadros de nivel alto e intermedio de Al Qaeda en la Península Arábiga. La tabla 1 recoge los nombres y la descripción de quienes, entre aquellos, desempeñaban una función más relevante en la proyección internacional de la organización terrorista.

Tabla 1. Cuadros abatidos de AQPA con proyección internacional

| Nombre         | Descripción                                                          | Fecha aproximada de muerte |
|----------------|----------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Adnan Al Qadhi | Buscado por el atentado contra la Embajada de Estados Unidos en 2008 | 7/11/2012                  |
| Said Al Shihri | Número dos de AQPA                                                   | 10/09/2012                 |

|                                |                                                                                                                      |            |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Fahd Al Quso                   | Jefe de operaciones externas de AQPA. Buscado por el atentado contra el destructor USS Cole en 2000                  | 7/05/2012  |
| Mohammed Al Umda               | Participó en el atentado contra el petrolero <i>Limburg</i> en 2002                                                  | 22/04/2012 |
| Abdul Mun'im Salim Al Fatahani | Participó en los atentados contra el petrolero <i>Limburg</i> en 2002 y contra el destructor <i>USS Cole</i> en 2000 | 31/01/2012 |
| Ibrahim Al Bana                | Jefe de propaganda de AQPA                                                                                           | 14/10/2011 |
| Anwar Al Awlaki                | Propagandista internacional de AQPA y posible jefe de operaciones externas de AQPA                                   | 30/09/2011 |
| Samir Khan                     | Editor jefe de la revista <i>Inspire</i>                                                                             | 30/09/2011 |
| Ammar Al Waeli                 | Participó en el atentado contra turistas españoles en 2007                                                           | 15/01/2011 |

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de National Security Studies Program, New America Foundation y The Long War Journal

Los drones armados empleados por la CIA y el JSOC en Yemen son el MQ-1 Predator y el MQ-9 Reaper, derivado del Predator, pero con un tamaño y capacidad de carga bélica mayor. Mientras que el Predator suele portar dos misiles AGM-114 Hellfire, el Reaper puede llevar, además de los Hellfire, bombas guiadas por láser GBU-12 Paveway y por GPS, GBU-38 JDAM. El Reaper es capaz de volar durante catorce horas con el máximo de carga, pudiendo completar el ciclo de ataque (encontrar, fijar, seguir, marcar, atacar y valorar los daños). Algunos de los drones que operan en Yemen despegan desde Camp Lemonnier, una antigua base de la Legión Extranjera francesa en Yibuti. Allí también se encuentran desplegados diversos equipos de inteligencia norteamericanos dedicados a HUMINT y SIGINT en la región.<sup>39</sup> Otros despegan desde una base situada en territorio de Arabia Saudí, cuya existencia ha permanecido en secreto hasta principios de este año. El drone que mató a Al Awlaki partió de esta última base.<sup>40</sup>

En el desarrollo de la campaña, juega un papel esencial la colaboración con los servicios de inteligencia saudíes, a través de su red de informadores sobre el terreno. Entre los años 2003 y 2005 AQPA protagonizó una intensa campaña de atentados en Arabia

39 Aid, Mathew M., *Intel Wars. The Secret History of the Fight against Terror*, (New York: Bloomsbury Press, 2012), pp. 136.

40 BBC World, "CIA operating drone base in Saudi Arabia, US media reveal", February 6, 2013.

Saudí. En un primer momento, la elevada preparación de los veteranos de Afganistán cogió desprevenido al Reino, pero la situación reversionó en muy poco tiempo. En dieciocho meses las fuerzas saudíes capturaron o abatieron a veintidós de los veintiséis supuestos cuadros de alto nivel de AQPA. La organización quedó deshecha.<sup>41</sup> Ante la dificultad de operar dentro del país, algunos de los supervivientes se sumaron a la insurgencia en Irak, o bien marcharon a Pakistán. Otros unieron sus fuerzas con las de Al Qaeda en Yemen, lo que permitió la refundación de Al Qaeda en la Península Arábiga, en enero de 2009. En septiembre de ese año, la nueva AQPA intentó asesinar al viceministro de Interior saudí, mediante un suicida que supuestamente había culminado con éxito el programa de desradicalización. La acción fue ambiciosa, pero no logró su objetivo. Los intentos posteriores de reconstruir la infraestructura en Arabia Saudí han fracasado, pero, como es lógico, sus servicios de inteligencia siguen de cerca la actividad de Al Qaeda en el país vecino. La inteligencia de fuentes humanas saudí se complementa con la inteligencia de señales norteamericana.<sup>42</sup>

Con el fin de amedrentar a eventuales informadores, Al Qaeda en la Península Arábiga ha publicado en internet vídeos que muestran la ejecución de supuestos espías, a menudo de modo brutal. En uno de ellos, colgado en YouTube el verano de 2012, aparecen imágenes de un supuesto informador crucificado. En otros casos, han dejado los cuerpos decapitados en las calles como aviso.<sup>43</sup>

## Consecuencias estratégicas de los ataques aéreos

A la hora de valorar las consecuencias estratégicas de la campaña desarrollada por Estados Unidos, conviene prestar atención a dos niveles de análisis, relacionados pero diferentes: 1) consecuencias sobre la capacidad terrorista transnacional de AQPA y 2) efectos sobre AQPA/Ansar Al Sharia como organización protoinsurgente de ámbito nacional.

En lo referente al primer aspecto, los ataques contra individuos de alto valor (*High Value Targeting*, HVT) han privado a Al Qaeda en la Península Arábiga de personas como Anwar Al Awlaki o Samir Khan, quienes desempeñaban una función muy destacada en la dimensión internacional de la organización (tal como se ha señalado en el primer epígrafe) y que no son fáciles de sustituir. Los dos se habían educado en Estados Unidos y ambos -especialmente Awlaki- habían demostrado notables competencias comunicativas al dirigirse a los islamistas más radicales entre los asentados en Occidente.

---

<sup>41</sup> Hegghammer, Thomas, *The Failure of Jihad in Saudi Arabia*, Combating Terrorism Center at West Point, February 25, 2010, pp. 15-17.

<sup>42</sup> Worth, Robert F., & Eric Schmitt, , "Long-Running Antiterrorism Work with Saudis Led to Airline Plot's Failure", *The New York Times*, May 9, 2012.

<sup>43</sup> Reuters, "Yemeni Qaeda beheads three men for spying on operations", October 9, 2012.

Actualmente, existe un rico debate académico respecto a la efectividad de las campañas HVT en la lucha contra organizaciones terroristas. Por un lado, algunos autores ponen en cuestión su eficacia, e incluso alertan de su posible carácter contraproducente, valiéndose de estudios empíricos sobre muestras más o menos representativas.<sup>44</sup> Sin embargo otros, basándose también en investigaciones empíricas, afirman que el HVT reduce la eficacia de las organizaciones terroristas.<sup>45</sup> También los hay que, analizando exclusivamente a la campaña HVT israelí durante la segunda intifada, concluyen que sus efectos no son favorables ni desfavorables, en términos de operatividad y longevidad de la organización terrorista objetivo, y que por tanto dicha política ha de interpretarse más bien como un instrumento de venganza y de marketing político (el número de ataques da la impresión de que el gobierno hace algo)<sup>46</sup>. Por último, algunos autores sostienen que, por problemas de carácter metodológico, los trabajos existentes impiden realizar generalizaciones sobre la eficacia del HVT como táctica contraterrorista<sup>47</sup>.

En este análisis, nos inclinamos por la última premisa. La dudosa validez de las generalizaciones aconseja que la investigación sobre la eficacia del HVT se evalúe caso por caso, a través de estudios específicos. Sin embargo, en la cuestión que nos ocupa todavía es demasiado pronto para que se puedan evaluar los efectos del HVT sobre la proyección transnacional de AQPA. Después de la muerte de Al Awlaki, AQAP sólo ha planificado una nueva acción transnacional (que, recordemos, resultó frustrada porque el supuesto terrorista trabajaba para los servicios de inteligencia saudíes) y que fue seguida, además, de la muerte del jefe de operaciones externas, Fahd Al Quso. Estos hechos apuntarían a un debilitamiento de la capacidad transnacional de AQPA, pero aún no disponemos de la perspectiva temporal suficiente para valorar si es una circunstancia meramente coyuntural o permanente, o para establecer una correlación clara entre la muerte de los cuadros de AQPA vinculados a la dimensión exterior de la organización y la reducción de su perfil transnacional. La muerte de Al Awlaki y de Samir Khan no ha influido sin embargo en la continuidad de la revista *Inspire*.

---

44 Jordan, Jenna, 'When Heads Roll: Assessing the Effectiveness of Leadership Decapitation', *Security Studies*, Vol. 18, No 4 (2009), pp. 719-755; Cronin, Audrey Kurth, *How Terrorism Ends: Understanding the Decline and Demise of Terrorist Campaigns*, (Princeton: Princeton University Press, 2009); Mannes, Aaron, 'Testing the Snake Head Strategy: Does Killing or Capturing its Leaders Reduce a Terrorist Group's Activity?', *The Journal of International Policy Solutions*, Vol. 9 (2008) 40-49.

45 Price, Bryan C., 'Targeting Top Terrorists. How Leadership Decapitation Contributes to Counterterrorism', *International Security*, Vol. 36, No 4 (2012), pp. 9-46; Johnston, Patrick B., 'Does Decapitation Work? Assessing the Effectiveness of Leadership Targeting in Counterinsurgency Campaigns', *International Security*, Vol 36, No 4 (2012), pp. 47-79; Byman, Daniel L., 'Do Targeted Killings Work?', *Foreign Affairs*, Vol. 85, No 2 (2006), pp. 95-112.

46 Hafez, Mohammed M. and Hatfield, Joseph M., 'Do Targeted Assassinations Work? A Multivariate Analysis of Israel's Controversial Tactic during the Al Aqsa Uprising', *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 29, No. 4 (2006), pp. 359-82

47 Carvin, Stephanie, "The Trouble with Targeted Killing", *Security Studies*, Vol. 21, No. 3, (2012), pp. 529-555.



Después de estos hechos, AQPA ha publicado otros cinco números, disponibles en internet.

Por otra parte, hay motivos para pensar que los ataques aéreos norteamericanos han disminuido el interés de AQPA por atraer a sus campos de entrenamiento a voluntarios procedentes de Europa y Estados Unidos. Internet resulta insuficiente para la adquisición del know-how terrorista. Si bien algunos conocimientos se pueden aprender en clases teóricas, o a través de un sitio web, su puesta en práctica en situaciones reales -especialmente en entornos hostiles- suele ser difícil. El desempeño de la actividad terrorista en operaciones complejas requiere de una serie de habilidades que no se adquieren por la simple lectura. Por ese motivo, las organizaciones terroristas que pretenden llevar a cabo campañas terroristas sofisticadas necesitan espacios físicos donde entrenar a sus miembros, durante un tiempo prolongado y con ejercicios reales.<sup>48</sup> Por ejemplo, el grupo desarticulado en Cardiff (Reino Unido), en diciembre de 2010, retrasó la preparación de los atentados que pensaba ejecutar en Londres hasta que pudiera recibir entrenamiento en el extranjero (al que finalmente no pudo acceder). Entre otros factores, el grupo de Cardiff se había radicalizado leyendo los escritos de Anwar Al Awlaki y los contenidos de la revista Inspire, pero esa propaganda les resultaba insuficiente para adquirir conocimientos y destrezas operativas.<sup>49</sup>

Sin embargo, AQPA -a pesar de disponer de campos de entrenamiento en las áreas bajo su control- no ha desarrollado un sistema de adiestramiento de voluntarios extranjeros similar al que mantuvo Al Qaeda central, en Afganistán primero, y posteriormente en las áreas tribales de Pakistán. Como se ha señalado, los testimonios sobre el terreno hablan de algunos voluntarios procedentes de Europa, pero en un número muy reducido. Poco antes de morir en el ataque de un drone, Samir Khan elaboró un manual dirigido a potenciales reclutas extranjeros. Les advertía de la desconfianza que deberían afrontar cuando se uniesen a AQPA, y del tipo de preguntas que deberían evitar para no entrar en la lista negra de posibles espías. De hecho, Samir Khan desaconsejaba el viaje a Yemen. Por el contrario, animaba a los simpatizantes yihadistas a atender con sus propios (y habitualmente insuficientes) medios allí donde se encontrarán.<sup>50</sup> En el fondo es un mensaje de debilidad, pues la importancia del entrenamiento y de la coordinación como multiplicadores de fuerza del terrorismo se relega, a favor de una “yihad descentralizada” que, en la práctica, resulta escasamente eficaz. Aunque Samir Khan no ligaba sus recomendaciones a los ataques aéreos norteamericanos, es muy probable que existiera relación entre unos y otros.

Al mismo tiempo, es de suponer que la precaución de AQPA ante los voluntarios extranjeros se habrá agudizado aún más después del caso Morten Storm. Este indi-

---

48 Burton, Fred, “Beware of ‘Kramer’: Tradecraft and the New Jihadists”, *Stratfor*, January 18, 2006.

49 Gardham, Duncan, “‘Suicide bomb plotter’ told wife it was best they split up”, *The Telegraph*, November 16, 2011.

50 Cruickshank, Paul & Levine, Adam, “Wage jihad at home, not in Yemen, al Qaeda urges recruits”, *Security Clearance, CNN Blog*, May 16, 2012.



viduo es un danés converso al islam que frecuentó los círculos yihadistas en Reino Unido, vivió en Yemen y mantuvo una relación fluida con Al Awlaki. Sin embargo, Storm comenzó a trabajar para los servicios de inteligencia daneses en 2006. Entre finales de 2009 y principios de 2010, sirvió de intermediario y facilitó que Al Awlaki se desposara con la que sería su tercera mujer, una croata converso al islam. Para entonces, las actividades de Storm eran supervisadas por la inteligencia danesa, el MI6 británico y la CIA. En octubre de 2012 su historia trascendió a los medios de comunicación.<sup>51</sup>

La eventual restricción en el acceso a los campos de entrenamiento, motivada por el temor a la infiltración y a los consiguientes ataques con drones, priva a AQPA de uno de sus principales activos transnacionales. Para cometer atentados en Estados Unidos o Europa, necesita voluntarios procedentes de esos lugares. Aunque la organización cuente con militantes autóctonos, entrenados en la fabricación de explosivos, requiere de personas que puedan acceder y sepan desenvolverse en las sociedades occidentales. Al mismo tiempo, la denegación del paso por campos de entrenamiento también afecta negativamente a la creación de vínculos informales y al desarrollo de una identidad común entre militantes de diferentes países. Los campos no son sólo un lugar para la transmisión de competencias técnicas. Constituyen, además, una fuente de identidad y de integración. Aunque no lo impide por completo, la presencia de drones en los cielos de Yemen pone en peligro la actividad de los campos, ya que éstos pueden convertirse con facilidad en objeto de signature strikes.

Sin embargo, y al igual que sucede con el impacto de la muerte de Awlaki y de Al Quso, las evidencias sobre la correlación entre los ataques aéreos y los problemas de acceso de voluntarios extranjeros asentados en Occidente a los campos de entrenamiento de AQPA son todavía insuficientes. Es una cuestión que deberemos observar antes de poder realizar una valoración firme sobre la eficacia de la campaña como instrumento antiterrorista.

El segundo nivel de análisis se refiere a las consecuencias que tiene la campaña de ataques aéreos norteamericanos sobre AQPA/Ansar Al Sharia como organización protoinsurgente de carácter nacional.

El poder aéreo ha desempeñado una función relevante como instrumento contra-insurgente (COIN) desde los inicios de la aviación militar. Los británicos lo utilizaron contra los rebeldes kurdos en Irak, poco después de la Primera Guerra Mundial, y de nuevo en Somalia y Waziristán en la década de 1920. Durante el resto del siglo pasado, se empleó en la mayoría de las campañas COIN. Los medios aéreos proporcionan gran potencia de fuego en pocos minutos. Lo cual aporta una ventaja comparativa a las tropas convencionales que, para controlar efectivamente el país, se ven obligadas a dispersarse en pequeños destacamentos y patrullas.

Pero el recurso a los ataques aéreos (en general, todavía no nos referimos al caso particular de Yemen) no está exento de problemas. En junio de 2009, el General

---

51 Gardham, Duncan, "Morten Storm: A radical life", *The Telegraph*, December 3, 2012.

McChrystal, en aquel momento jefe de las fuerzas de Estados Unidos e ISAF en Afganistán, afirmó que “el poder aéreo contiene las semillas de nuestra propia destrucción si no lo utilizamos responsablemente”. McChrystal aludía a las víctimas civiles que estaban causando los ataques aéreos de apoyo a las tropas terrestres en áreas próximas a aldeas y pueblos.<sup>52</sup> El carácter contraproducente de los bombardeos, desde el punto de vista COIN, cuando provocan la muerte de un elevado número de no combatientes, se ha constatado de manera empírica en otros casos históricos; por ejemplo, en la guerra de Vietnam.<sup>53</sup> Como es sabido, ganar el apoyo de la población constituye un objetivo fundamental en cualquier estrategia contrainsurgente.<sup>54</sup> Pero, por obvio que parezca, el problema no es fácil de resolver. Sobre el terreno, las tropas necesitan muchas veces de la superioridad que les ofrece el arsenal aéreo y, al mismo tiempo, dichas fuerzas operan habitualmente en entornos relativamente poblados.

En este sentido, los drones ofrecen ventajas. Pueden volar de manera prolongada sobre sus potenciales objetivos, portan equipos de inteligencia de imágenes de alta resolución y emplean municiones guiadas, rasgos que los hacen más aptos que los aviones de combate tripulados, a la hora de realizar ataques de precisión. Sin embargo, la dificultad de distinguir combatientes y no combatientes, cuando se entremezclan y tienen una apariencia similar, el hecho de que algunos líderes y militantes de Ansar Al Sharia vivan con sus familias (extensas) y los errores de inteligencia que se pueden minimizar, pero no desterrar por completo en un contexto de guerra (recordemos el concepto de la ‘niebla de la guerra’ de Clausewitz), tienen como consecuencia que los ataques con drones en Yemen también hayan provocado la muerte de civiles, en algunos casos de ancianos, mujeres y niños.

Uno de los ataques erróneos que atrajo mayor atención mediática tuvo como objetivo una camioneta ocupada por catorce personas, el 2 de septiembre de 2012. Entre los pasajeros muertos, había una mujer y dos niños. El ataque pretendía acabar con Abdelrauf Al Dahab, un líder de AQPA que, supuestamente, iba a viajar por la misma carretera. Como protesta los líderes tribales intentaron llevar los cadáveres ante el palacio presidencial. El gobierno yemení admitió el error y fuentes anónimas del gobierno norteamericano reconocieron que el ataque había sido ejecutado por una aeronave (sin detallar si estaba tripulada o no) del Departamento de Defensa, no de la Agencia Central de Inteligencia. La muerte de inocentes alentó la simpatía hacia AQPA y la repulsa contra el régimen yemení y contra Estados Unidos.<sup>55</sup>

---

52 Motlagh, Jason, “U.S. to limit air power in Afghanistan”, *The Washington Times*, June 24, 2009.

53 Kocher, Matthew Adam, Pepinsky, Thomas B. & Kalyva, Stathis N., “Aerial Bombing and Counterinsurgency in the Vietnam War”, *American Journal of Political Science*, Vol. 55, Issue 2, (2011), pp. 201–218,

54 Kilcullen, David, “Counterinsurgency Redux”, *Survival*, Vol. 48, No. 4, (2006/2007), pp. 111–130.

55 Raghavan, Sudarsan, “When U.S. drones kill civilians, Yemen’s government tries to conceal it”, *The Washington Post*, December 25, 2012;

Como ya hemos visto páginas atrás, en el caso de Yemen las fuentes abiertas difieren por márgenes amplios en el número de muertes causadas por los ataques con drones. Más complejo aún es saber la proporción de no combatientes heridos o fallecidos. The Bureau of Investigative Journalism cifra entre 72 y 178 (una horquilla considerable) el número de civiles muertos por ataques aéreos norteamericanos, entre 2009 y finales de enero de 2013, con un número de menores de edad que oscila entre 27 y 37.<sup>56</sup> No obstante, la fiabilidad de esta información es difícil de calibrar. Por ello no se puede determinar -con la información procedente de fuentes abiertas- hasta qué punto el ataque erróneo de septiembre de 2012 es una excepción o, por el contrario, nos encontramos ante un hecho habitual. En este segundo caso, la campaña de ataques aéreos estaría minando la estrategia contrainsurgente. Para ganarse las simpatías de la población, el Gobierno debe mejorar la vida de los ciudadanos, demostrando que tienen mucho más que ofrecerles que la insurgencia. El riesgo de los ataques aéreos es que éstos, a causa de los errores y muerte de no combatientes, envíen el mensaje justamente contrario y además transmitan la idea de que el gobierno yemení es un mero títere de los ‘infieles’ norteamericanos.

Por otro lado, el número de ataques aéreos norteamericanos es demasiado pequeño como para suponer una contribución significativa a la ‘dimensión cinética’ de la contrainsurgencia. Recordemos que han sido 58 en los últimos cuatro años, muy lejos por ejemplo de los 2.000 ataques aéreos realizados por aeronaves de ala fija de la OTAN en Afganistán en el año 2011; o de los más de trescientos ataques con drones en el mismo país durante los nueve primeros meses de 2012.<sup>57</sup>

## Conclusiones

Tras las experiencias negativas vividas en Irak y Afganistán, Estados Unidos está aplicando, en la lucha contra Al Qaeda en Yemen, un enfoque que se caracteriza por evitar la presencia de tropas sobre el terreno, limitando la acción militar a ataques aéreos de precisión. No es una estrategia innovadora. Ya tuvimos oportunidad de contemplarla en la década de 1990, en escenarios como Irak (operación ‘Zorro del desierto’ en 1998), Bosnia (1995) y Kosovo (1999). La novedad, en este caso, radica en que el enemigo es una organización protoinsurgente, con una dimensión terrorista transnacional; y en que una proporción cada vez mayor de los ataques aéreos son ejecutados mediante drones armados.

---

<sup>56</sup> The Bureau of Investigative Journalism, *US Covert Action in Yemen 2002–2013*. <http://www.thebureauinvestigates.com/2013/01/03/yemen-reported-us-covert-actions-2013/>

<sup>57</sup> Chivers, C. J., “Afghan Conflict Losing Air Power as U.S. Pulls Out”, *The New York Times*, July 6, 2012; Sahchman, Noah, “Military Stats Reveal Epicenter of U.S. Drone War”, *Danger Room*, September 11, 2012.

Es demasiado pronto aún para hacer un balance de la campaña norteamericana. Desde el punto de vista antiterrorista, la muerte de varios líderes de AQPA relacionados con complot de carácter transnacional - el caso más destacable es el de Anwar Al Awlaki- parece haber degradado la capacidad de la organización para ejecutar nuevas acciones. Igualmente, el temor a los informadores podría estar dificultando el acceso de voluntarios extranjeros a los campos de entrenamiento de AQPA. Si con el tiempo ambas posibilidades resultan reales, se podrá afirmar que los ataques aéreos han sido eficaces como herramienta antiterrorista. El hecho de que AQPA sólo se haya embarcado en una nueva acción terrorista transnacional (, truncada además por el éxito de una operación de inteligencia) desde el complot de las bombas en aviones de transporte, en noviembre de 2010, sería un claro indicio. Sucede que dicha circunstancia también se podría explicar por una mayor atención de AQPA a los puntos nacionales de su agenda política, consecuencia de la ventana de oportunidad abierta por la mayor inestabilidad del régimen yemení desde el inicio de las revueltas árabes.

Donde resulta más difícil hacer un balance positivo es en la utilidad de los ataques aéreos norteamericanos desde el punto de vista de la estrategia contrainsurgente. Su número es demasiado reducido para inclinar la balanza militar a favor de las fuerzas armadas yemeníes. Y, a la vez, la muerte de no combatientes, que inevitablemente acaba provocando cualquier campaña aérea, deslegitima al régimen que se pretende proteger y beneficia de modo indirecto a los protoinsurgentes. La incógnita sobre la magnitud de dicha circunstancia es hasta qué punto los ataques erróneos y la muerte de civiles son una pauta común o, por el contrario, excepcional. En el primer caso, las eventuales ventajas que proporcionaría la campaña, en términos de degradación de AQPA como organización terrorista transnacional, se estarían obteniendo a un coste desproporcionado –inmoral e incompatible con la legítima defensa– y a costa de socavar la legitimidad del Estado yemení. Con todo lo que esto supone.

**BIBLIOGRAFÍA**

- AID, Mathew M., *Intel Wars. The Secret History of the Fight against Terror*, (New York: Bloomsbury Press, 2012), pp. 143-144.
- BYMAN, Daniel L., "Do Targeted Killings Work?", *Foreign Affairs*, Vol. 85, No 2 (2006), pp. 95-112.
- BYMAN, Daniel, "Understanding Proto-Insurgencies", *Journal of Strategic Studies*, Volume 31, Issue 2, 2008, pp. 165-200.
- CARVIN, Stephanie, "The Trouble with Targeted Killing", *Security Studies*, Vol. 21, No. 3, (2012), pp. 529-555.
- CRONIN, Audrey Kurth, *How Terrorism Ends: Understanding the Decline and Demise of Terrorist Campaigns*, (Princeton: Princeton University Press, 2009).
- HAFEZ, Mohammed M. and Hatfield, Joseph M., "Do Targeted Assassinations Work? A Multivariate Analysis of Israel's Controversial Tactic during the Al Aqsa Uprising", *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 29, No. 4 (2006), pp. 359-82.
- HEFFELFINGER, Christopher, "Anwar al-'Awlaqi: Profile of a Jihadi Radicalizer", *CTC Sentinel*, Vol. 3, Issue 3, 2010, pp. 1-4.
- HEGGHAMMER, Thomas, *The Failure of Jihad in Saudi Arabia*, Combating Terrorism Center at West Point, February 25, 2010, pp. 15-17.
- JOHNSTON, Patrick B., "Does Decapitation Work? Assessing the Effectiveness of Leadership Targeting in Counterinsurgency Campaigns", *International Security*, Vol 36, No 4 (2012), pp. 47-79.
- JORDÁN Javier, "Delimitación teórica de la insurgencia: concepto, fines y medios", en JORDÁN, Javier, POZO, Pilar y BAQUÉS, Josep (Ed.), *La seguridad más allá del Estado. Actores no estatales y seguridad internacional*, (Madrid: Plaza y Valdés, 2011), pp. 113-134.
- JORDAN, Jenna, "When Heads Roll: Assessing the Effectiveness of Leadership Decapitation", *Security Studies*, Vol. 18, No 4 (2009), pp. 719-755.
- KILCULLEN, David, "Counterinsurgency Redux", *Survival*, Vol. 48, No. 4, (2006/2007), pp. 111-130.
- KLAIDMAN, Daniel, *Kill or Capture: The War on Terror and the Soul of the Obama Presidency*, (Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2012).
- KOCHER, Matthew Adam, PEPINSKY, Thomas B. & KALYVA, Stathis N., "Aerial Bombing and Counterinsurgency in the Vietnam War", *American Journal of Political Science*, Vol. 55, Issue 2, (2011), pp. 201-218.

- Luttwak, Edward N. "Give War a Chance", *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4, (1999), pp. 36-44.
- MANNES, Aaron, "Testing the Snake Head Strategy: Does Killing or Capturing its Leaders Reduce a Terrorist Group's Activity?", *The Journal of International Policy Solutions*, Vol. 9, (2008), 40-49.
- MELEAGROU-HITCHENS, Alexander, "Anwar al-'Awlaqi's Disciples: Three Case Studies", *CTC Sentinel*, Vol. 4, Issue 7, July 2011, pp. 6-9.
- MOGHADAM, Assaf & FISHMAN, Brian (ed.), *Self-Inflicted Wounds - Debates and Divisions Within Al-Qaida and Its Periphery*, New York: Combating Terrorism Center at West Point, 2010).
- PRICE, Bryan C., "Targeting Top Terrorists. How Leadership Decapitation Contributes to Counterterrorism", *International Security*, Vol. 36, No 4 (2012), pp. 9-46.
- SCHMITZ, Charles, "Understanding the Role of Tribes in Yemen", *CTC Sentinel*, Vol. 4, Issue 10, 2011, pp. 17-21.
- SWIFT, Christopher, "Arc of Convergence: AQAP, Ansar al-Shari'a and the Struggle for Yemen", *CTC Sentinel*, Vol. 5, Issue 6, 2012, pp. 1-6.





*Miguel García Guindo*  
*Profesor Universidad de Jaén*

## INSURGENCIAS: LA COMPETENCIA POR LOS RECURSOS COMO VARIABLE EXPLICATIVA

A lo largo de los últimos años, hemos asistido a una proliferación de artículos científicos en los que se defiende una postura explicativa de la naturaleza y violencia ejercida por movimientos insurgentes, centrada en factores de índole económica. Lo que se pretende en estas líneas es exponer un enfoque distinto; no inspirado tanto en la codicia y la depredación de bienes públicos y privados derivados del conflicto, sino en el resultado de una elección racional que acuerda un grupo insurgente cuando ve amenazada su supervivencia y pierde su situación de monopolio sobre la población de la que pretende obtener apoyos para su causa.

*Insurgencia, violencia política, conflictos armados, recursos naturales, Afganistán, Kandahar, Sudán, Sudán del Sur, SPLM.*

*In recent years, we have been witness to the proliferation of scientific articles that uphold an explaining position of the nature and violence exerted by insurgencies no longer focused on political or social factors, but rather, in those other economic. The aim in these lines is to expose a different approach none inspired by the greed and the predation of public and private property resulting from the conflict. Conversely, we understand that this is the result of a rational choice that an insurgent group agrees when its survival is threatened and it loses its monopoly on the population that sought support for his cause.*

*Insurgency, political violence, armed conflicts, natural resources, Afghanistan, Kandahar, Sudan, South Sudan, SPLM.*

## INSURGENCIAS: LA COMPETENCIA POR LOS RECURSOS COMO VARIABLE EXPLICATIVA

### 1. Introducción

**E**n los últimos años, en el campo de los estudios sobre movimientos insurgentes, hemos sido testigos de cómo un creciente número de científicos defienden una postura explicativa de la naturaleza y de la violencia ejercida por estos grupos; no tan centrada en los factores políticos o sociales que, al fin y al cabo, son los que han dominado tradicionalmente los análisis relacionados con las diversas insurgencias, sino, más bien, en aquellos otros de índole económica.

Éste es el caso paradigmático de la investigación que lleva a cabo Paul Collier (2000 y 2003) sobre la tendencia y estructura global de las guerras civiles, desde 1965 hasta mediados de la década de los noventa. El autor concluye que son cuestiones de carácter crematístico las que motivan el origen y alientan la existencia de este tipo de conflictos, en los que proliferan los movimientos insurgentes. Como señala el autor, serán los beneficios económicos (oportunismo que genera una economía centrada en el corto plazo, el incremento de la criminalidad, la alteración de las pautas habituales del mercado o las situaciones de monopolio), guiados por la codicia de los actores, los que se impongan a aquellos factores que pudieran contribuir a reclamaciones, agravios u objeciones colectivas y tuvieran su origen en fracturas de tipo étnico, religioso, o como consecuencia de la aplicación de políticas represivas por parte de la autoridad en el poder.

Lo que se pretende en estas líneas es exponer un enfoque diferenciado de aquellos estudios (nos referimos en particular a los de Collier, Hoeffler y Sambanis) que optan por explicar la violencia ejercida por los movimientos rebeldes como un producto fruto de la depredación de los actores que intervienen en el conflicto. Para ello partiremos de una concepción distinta, en la que la violencia es, en ocasiones, el resultado de una elección racional que realiza un grupo insurgente cuando ve amenazada su supervivencia.

## Recursos y Competencias

El tipo de relación que mantiene una facción o grupo insurgente con la población de la que pretende obtener apoyos (ya sea mediante financiación, reclutando soldados para el combate o como fuente de información) está poderosamente condicionado por la posible existencia de grupos rivales que compiten por la captación de esos mismos recursos. En contextos en los que no existe rivalidad por la “extracción” de recursos resulta más sencillo consolidarse, así como ejercer un control centralizado de la comunidad. Nos referimos a aquellos en los que no resulta necesario recurrir a medidas coercitivas, ni tampoco el ejercicio de la violencia sobre la población civil<sup>1</sup>.

Siguiendo el mismo razonamiento, sucederá exactamente lo contrario en aquellos casos en los que exista competencia efectiva -o sensación de amenaza- por la pérdida del control de esos recursos, ya sea entre facciones insurgentes o con la intervención del propio gobierno. En estos escenarios, los niveles de violencia serán, con toda probabilidad, mayores. Se trata de un proceso darwiniano en el que no tiene cabida la figura del *primus inter pares*, en el que las relaciones de poder son a su vez entendidas como un juego de suma cero.

Llegados a este punto, nos preguntamos por qué existe una mayor libertad de actuación para aquellos grupos insurgentes que operan en las circunstancias señaladas. Tratando de encontrar una respuesta a esa interrogante, partimos de la base de una serie de limitaciones específicas que condicionan la relación entre la insurgencia y aquella población de la que anhela nutrirse.

La escasez de recursos, en muchos de los escenarios que comportan un enfrentamiento contra insurgencias, genera incentivos para llegar a acuerdos contractuales con los habitantes de ese territorio. Estos incluyen la provisión de determinados servicios públicos como, por ejemplo, la seguridad, la educación o la asistencia médica. Si los rebeldes fracasan a la hora de proporcionar de forma satisfactoria estos servicios, es probable que la población tienda a huir de la insurgencia. Si, por el contrario, son capaces de llevar a cabo una exitosa gestión en la provisión y garantía de dichos servicios básicos, se establece un *quid pro quo* donde todos ganan. Al mismo tiempo, esta situación de monopolio le permite a la insurgencia disponer de una fuente constante de suministros.

---

1 Aunque no sea el objeto de debate de este artículo, es importante hacer en este punto dos precisiones. En primer lugar, estas relaciones contractuales se basan principalmente en la prestación de asistencia social por parte de la insurgencia hacia la población de la que pretende obtener el apoyo. Sin embargo esta provisión de servicios de distinta naturaleza como programas educativos, sanidad, empleo, atención a las víctimas del conflicto y que tienen como objetivo ofrecer una cara amable de la insurgencia así como la creación de redes clientelares, parte de una premisa fundamental: la existencia de zonas liberadas que permitan. En segundo lugar, cuando hablamos del ejercicio de la violencia, nos referimos a la práctica de herramientas auxiliares. Instrumentos de los que se nutre la insurgencia como pudieran ser el terrorismo, como consecuencia de la asimetría de fuerzas.

La competencia, sin embargo, cambia la relación que establecen los insurgentes con la población local, afectando particularmente a la toma de decisiones que se lleva a cabo dentro de las distintas facciones que conforman el movimiento, mostrándose más propensas a la coacción, precisamente como consecuencia de la rivalidad existente. Bajo estas circunstancias, los distintos grupos se pueden ver forzados a modificar la lógica de las prioridades en el corto plazo, con el fin de garantizar su propia supervivencia. A las dificultades de abastecimiento, derivadas de una posible escasez de recursos, de los condicionantes que impone el entorno o de la propia situación de ilegalidad de la insurgencia, habría que sumarle ahora el agravante que se deriva de la presencia de grupos rivales o competidores.

La cuestión preeminente va a ser entonces asegurar la supervivencia del grupo, circunstancia que va a condicionar el horizonte temporal de la insurgencia. Las relaciones contractuales, a las que antes nos referíamos, requieren de una inversión a largo plazo. Sin embargo, la captación o monopolización de recursos, que nos parece fundamental para el posterior afianzamiento de toda facción o grupo insurgente, requiere de la aplicación de métodos que lleven a los más eficientes -al menos a corto plazo- a llevar a cabo un uso prioritario de la fuerza.

Esta competencia produce un cierto estrabismo a la hora de diferenciar entre aquellos objetivos que pudiéramos considerar intermedios, que a su vez inciden en el proceso de consolidación, con el objetivo último que persigue toda insurgencia, como es el derrocamiento de la autoridad política en el poder o el establecimiento de un orden político alternativo.

Por su parte, el Estado juega un interesante y particular rol en la dinámica que se genera entre la insurgencia y la población, en tanto puede hacer las veces de rival directo del primero, ya sea a través de la puesta en marcha de acciones coercitivas o implantando reformas encaminadas a gestionar los conflictos que han dado origen a la fractura social o política. En cualquiera de los casos, el objetivo va a ser siempre el mismo: aislar a la insurgencia de la población.

Cuando esto último ocurre (nos referimos al hecho de introducir cambios que supongan una amenaza a la causa que enarbola la insurgencia, y que sirve de base de ensanchamiento social del propio grupo), es probable que se adopten actitudes que cristalicen en un incremento del nivel de violencia ejercido contra la población. La autoridad en el poder pasa, de este modo, a transformarse en un competidor más por captar los recursos y la obediencia de los ciudadanos, bien concediendo distintas clases de derechos a grupos o fomentando los sentimientos de autonomía y de pertenencia de aquellas comunidades sobre las que pretende influir y/o tiene presencia la insurgencia.

## Sudán y el Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán: un arquetipo

Un caso particular, que nos permite ejemplificar lo dicho con anterioridad, es el del Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán (SPLM, en sus siglas en inglés). Es cierto que determinados factores, como el fin del esquema bipolar y la retirada de apoyo externo (en particular el que prestaba el Gobierno de Etiopía), incidieron de manera muy particular en el cambio de actitud y en el grado de violencia ejercido por esta facción insurgente hacia la población sudanesa<sup>2</sup>. Pero el elemento que actuó de palanca, permitiendo al mismo tiempo la metamorfosis de este movimiento, fue la condición monopolista en la extracción de recursos, durante finales de la década de 1990 y a principios del siglo XXI, periodo durante el que se produjo a su vez una drástica reducción en la cantidad de facciones rivales con las que el SPLM mantenía un enfrentamiento abierto.

El SPLM se crea tras la escisión de un grupo de antiguos miembros del Ejército sudanés, que se unieron para luchar contra el Gobierno de Jartum. Desde sus orígenes, estuvo plagado de luchas internas. La gran mayoría de ellas, originadas por viejas rivalidades y disputas en torno al liderazgo de los rebeldes; y por la decisión de John Garang, quien entonces encabezaba el SPLM, de proclamar como objetivo prioritario de la insurgencia la formación de un nuevo Sudán unido, antes que optar por la autodeterminación como su principal reivindicación<sup>3</sup>.

Podemos dividir la historia de este movimiento en tres periodos, que nos permiten trazar con mayor nitidez el cambio de comportamiento que esta facción insurgente experimentó en su relación con la población sursudanesa<sup>4</sup>:

1. El primero de ellos comprende desde su aparición en escena, en 1983, hasta el año 1993. Este decenio se caracteriza por la intensa rivalidad que surgió entre

---

2 La fuerza de este apoyo (nos referimos en particular al del patronazgo estatal) se suele materializar en forma de refugio, campos de entrenamiento, asesoramiento militar, armamento; así como en la provisión de recursos tangibles, que no obedecen necesariamente a un fin exclusivamente militar. Este es el caso de la financiación, que puede cubrir las demandas, vinculadas tanto a los suministros para el combate como la de aquellos otros destinados al mantenimiento del aparato político o la atención a las necesidades más básicas de la "tropa". Circunstancia que adquiere especial significado cuando nos encontramos ante conflictos que comportan una estrategia de guerra prolongada, a fin de que no decaiga la moral de quienes militan en la insurgencia y evitar así que se produzcan desertiones entre sus filas).

3 Garang era consciente de que poner en marcha una agenda separatista, que fue en su momento la que alentó a los primeros rebeldes anyanya durante el trascurso de la primera guerra civil sudanesa y que enfrentó al norte con el sur de Sudán, era un error. Sabía que Mengistu, líder del Consejo Administrativo Militar Provisional en Etiopía (conocido también como el Derg), no prestaría su apoyo a un grupo armado que perseguía la autodeterminación cuando él a su vez se enfrentaba a un problema similar en su propio territorio.

4 Metelits, Claire. *Inside Insurgency*, New York, New York University Press, 2008. pp. 31-79

las distintas corrientes. Una situación que unida a uno contexto de bienes escasos, no garantizaba el flujo necesario de suministros y recursos necesarios para el SPLM. Coincide también esta etapa con unas milicias (las del SPLM) mal organizadas y descompuestas<sup>5</sup>, con lo que el acceso a los mismos resultaba en el mejor de los escenarios bastante incierto. Al mismo tiempo, el comportamiento que mostró el grupo hacia los no combatientes fue extremadamente violento, registrándose hechos que pueden ser calificados de atroces: entre estos, ejecuciones sumarias, violaciones sistemáticas de mujeres y niñas en varios poblados, secuestro de menores para usarlos como soldados, etc.

2. Durante el segundo periodo, que transcurrió entre 1994 y el año 2000, decreció la rivalidad que mantenían entre sí las distintas facciones. Muchas depusieron su actitud levantisca y, con el paso del tiempo, terminarían integrándose en el SPLM, en particular los que se habían agrupado en la corriente denominada *Sudan People's Democratic Forces* (SPDF, en sus siglas en inglés). Como consecuencia de la posición de debilidad a la que se vio relegada esta facción insurgente, Riek Machar (líder del SPDF) decidió poner fin a la cooperación con Jartum, reduciendo de forma considerable las luchas y disputas que tenían lugar entre los sublevados, en lo que hoy es territorio de Sudán del sur. Por consiguiente, se allanó el camino para la consolidación definitiva del SPLM como el movimiento hegemónico dentro de lo que, con el transcurso de los años, se convertiría en un nuevo Estado en el continente africano.
3. Otro elemento que contribuyó en gran medida al proceso que describimos fue la gestión de los recursos procedentes de la formación del *New Sudan Council of Churches* (NSCC). Creado en enero de 1990, tenía como objetivo aliviar el sufrimiento y las penurias que asolaban a la población de las áreas que habían quedado bajo el control del SPLM. La independencia y credibilidad de la entonces nueva institución fueron finalmente aceptadas por varias organizaciones internacionales, a pesar de los lazos que la vinculaban al SPLM. Por añadidura, el apoyo que recibieron de la Comunidad Internacional, y en particular de distintas ONG extranjeras, ayudó al SPLM a obtener un control adicional (estas actividades estaban subordinadas a la voluntad y propósitos de esta facción insurgente). Mediante su financiación, se planificaron y emprendieron diversas actividades, como la provisión de servicios esenciales a la población local o campañas para atraer el capital de nuevos donantes.

En 1994 las partes en litigio firmaron un acuerdo que otorgaba carácter oficial a los principios que se habían aprobado mediante la *Operación Lifeline Susan* (OLS) en 1989. Se trataba de un consorcio de agencias de Naciones Unidas (constituido fundamentalmente por UNICEF y el Programa Mundial de

---

<sup>5</sup> No había transcurrido un mes desde su gestación, cuando un grupo de veteranos, que conformaban la primera rebelión de “sureños” por la independencia y que apoyaban la idea de la secesión del sur, decidieron abandonar el movimiento.



Alimentos) que, junto a 39 ONG de distinta procedencia, operaban en el Sur de Sudán para prestar asistencia humanitaria en las regiones más devastadas por la guerra. Al mismo tiempo, trataban de paliar los efectos de la sequía que mantenía al país sometido a la inanición. Mientras que el régimen del norte del Frente Islámico Nacional (NIF, en sus siglas en inglés) mantenía una actitud abiertamente hostil hacia estas operaciones de emergencia, la OLS, así como los donantes internacionales, alentaban al SPLM a que llevara a cabo una reclamación explícita de su derecho a administrar las zonas liberadas en el sur, entendiendo que una región que disfrutaba de amplia autonomía haría al aparato humanitario menos dependiente de los designios de Jartum, a la par que más eficaz.

Esta relación entre el SPLM y los donantes externos generó en la población del sur una percepción más positiva de la facción liderada por Garang, que se tradujo en un incremento de su legitimidad, tanto a nivel doméstico como ante la Comunidad Internacional. El SPLM logró de esta forma erigirse como el único extractor de recursos y la única fuerza legítima en los territorios del sur, consolidando definitivamente su posición en enero de 2001 tras la firma de un “Memorando de Entendimiento”. En aquel documento, esta facción insurgente se convertía oficialmente en la única autoridad dotada de capacidad para establecer diálogo y negociaciones con las organizaciones de ayuda humanitaria que operaban en aquellas áreas donde ejercía su control. A partir de ese momento, las agencias y organizaciones que quisieran llevar a cabo operaciones en ese territorio tendrían que acogerse a los términos y condiciones exigidos por el SPLM<sup>6</sup>.

4. El tercer periodo, de 2001 a 2005, estuvo dominado por el proceso de negociación de paz. El SPLM disfrutaba entonces de un monopolio sin restricciones sobre los recursos locales, a los que se sumaba la ayuda proveniente del exterior. Durante este tiempo, el trato hacia la población civil comenzó a establecerse según los principios que rigen una relación de carácter meramente contractual. No era necesario hacer frente a ninguna clase de competencia por captar recursos, pudiendo así atender a los requerimientos de los donantes externos que, por

---

6 Hasta el punto de darles un ultimátum a las 39 agencias que actuaban en la zona, recordándoles que habían firmado el borrador del Memorando; y que, en caso de que no cumplieran con las exigencias del mismo, se verían forzadas a abandonar el territorio. Entre otras cosas, este Memorando señalaba que el SPLM ejercería el control sobre la distribución de la asistencia humanitaria y requería que las ONG trabajaran en sintonía con los objetivos del *Sudan Relief and Rehabilitation Association* (SRRA), agencia humanitaria del SPLM, antes que con los principios que rigen la ayuda humanitaria. El SRRA se crea en 1985, con el mandato de coordinar y facilitar los programas de asistencia en el sur de Sudán. Su sede central está ubicada en New Cush, y cuenta con otras tantas oficinas de enlace en Nairobi, Kampala, Addis Abeba y Loki. En la actualidad, el SRRA coordina y facilita las actividades humanitarias en 23 condados, alcanzando una amplia área de influencia, con una extensión cercana a los 400.000 kilómetros cuadrados y una población estimada en 6,5 millones. Disponible en: UN Department of Economic and Social Affairs: <http://www.un.org/esa/desa>

su parte, exigían evidencias palpables de avances democráticos en la administración del territorio. La intervención de una fuerza internacional de paz hizo posible que se firmara, el 9 de enero de 2005, el *Acuerdo Comprensivo de Paz (CPA por sus siglas en inglés)*. Garang, por su parte, se convirtió en vicepresidente del Gobierno de Jartum, mientras que Ahmad al-Bashir se mantuvo al mando. Finalmente, la decisión de autodeterminación fue aprobada por plebiscito, en 2011.

## A modo de reflexiones finales

En resumen, la violencia insurgente que se ejerce contra los ciudadanos es una respuesta a la amenaza que, desde la perspectiva rebelde, se cierne sobre la supervivencia de sus grupos armados. Así, el miedo a sucumbir actúa como un poderoso elemento de motivación para seguir cometiendo actos violentos. En situaciones de mayor competencia, en cambio, los insurgentes suelen refugiarse propiciando un clima de intensificación de la violencia, con el único propósito de retener su privilegiada posición en la gestión monopolizada de los recursos.

La aceptación de las teorías que se centran en los recursos, que establecen nexos entre su captación—utilización y el nivel de coerción desplegado por muchos grupos armados, implica reconocer que son éstos recursos los que dirigen el comportamiento de los actores. Dicho de otro modo: allá donde la disponibilidad se presenta elevada, podemos preguntarnos si hay también motivos suficientes para que la insurgencia establezca una relación contractual con la población.

Con ello, queremos plantear que las insurgencias cambian estratégicamente sus horizontes temporales (desde el corto plazo hasta uno más alejado en el tiempo y viceversa) independientemente de la dificultad o facilidad que tienen a la hora de reclamar esos recursos como propios. Sin embargo, como hemos tratado de poner de manifiesto a lo largo de estas páginas, en algunos casos las insurgencias puede modificar su perspectiva, en función de un criterio fundamental: si cuentan o no con un espacio político para mantener el monopolio que ejercen con relativa facilidad.

Ha alcanzado cierto predicamento una visión de las nuevas guerras en la que se enfatiza el protagonismo de individuos carentes de cualquier justificación ideológica en el desarrollo de los conflictos contemporáneos. A menudo, se resalta la presencia de estos milicianos en función de los vínculos que mantienen con las redes del crimen organizado a escala internacional. Aunque ese análisis puede resultar de utilidad para explicar algunas de las conductas violentas que han tenido a la población civil como objetivo, no resulta tan pertinente sin embargo cuando se analizan determinados acontecimientos que han protagonizado estos colectivos.

Como hemos expuesto, el comportamiento coercitivo en que incurrió el SPLM contra la población del sur de Sudán, durante las décadas de 1980 y 1990, no guarda

relación alguna con la casi total inexistencia de recursos a su disposición. Tampoco se advierte en este caso una vinculación significativa con las redes del crimen organizado, ni la práctica de actividades ilícitas, como el narcotráfico o el contrabando. No obstante, en el momento en que comenzó a resentirse la competitividad por los recursos, y empezaron a llegar fondos procedentes de donantes externos, la interacción de la población con el movimiento adquirió matices característicos de las relaciones contractuales. Sin embargo, esta evidencia va en contra de los argumentos concernientes a la abundancia de recursos y a la codicia de los actores para apropiárselos. Apelan estos a que, en tiempos y en escenarios de bonanza, la violencia contra los no combatientes resulta más probable.

Esta circunstancia ha llevado a que las teorías económicas neoclásicas, centradas en la maximización de los beneficios (económicos) como principal variable explicativa de las dinámicas de los conflictos, sea fuertemente criticada por otras corrientes de investigación. Estas últimas ponen mayor énfasis en el carácter reduccionista de la aplicación empírica atribuible a la lógica neoclásica, como máxima representante de la propuesta conductual que guía al *Homo economicus*, así como en su tradicional torpeza a la hora de administrar una inevitable necesidad de sortear y pugnar con lo “social”<sup>7</sup>.

La disponibilidad de recursos, per se, no es un elemento del que dependa la conformación de grupos rebeldes. Sin embargo, la actuación de los distintos gobiernos; la existencia de un sistema corrupto en casi todos los ámbitos; una desigual distribución de los beneficios que reporta a un país la actividad económica que genera; la ilegítima patrimonialización de los recursos públicos; o la exclusión de grupos o minorías que propician desigualdades horizontales son, a fin de cuentas, elementos que condicionan en gran medida el origen y devenir de un conflicto, así como la gestación y posterior consolidación de grupos insurgentes. Dicho de otro modo, este tipo de explicaciones nos ofrecen una fotografía bastante incompleta de un conflicto determinado, en cuanto niegan la posibilidad de que el Estado, o cualquier autoridad que ejerza un poder de facto, se constituya en el factor que origina y perpetúa el conflicto, centrando la atención del análisis tan sólo y exclusivamente en la existencia de movimientos insurgentes. Una carencia analítica que, a su vez, implica negar la posible existencia de elites represivas y corruptas que, en muchos casos, pretenden beneficiarse de la guerra a expensas de la población civil<sup>8</sup>.

Resulta a su vez evidente el grave peligro que se corre al inferir motivaciones individuales de correlaciones estadísticas. El hecho de que los participantes se sientan atraídos por los beneficios que reporta el conflicto no puede ser utilizado como un

---

7 Cramer, Christopher. “Homo Economicus Goes to War: Methodological Individualism, Rational Choice and the Political Economy of War”, *World Development*, Vol. 30, N° 11, 2002. pp. 18-45

8 Ballentine Karen y Heiko Nitzschke. “Beyond Greed and Grievance: Policy Lessons from Studies in the Political Economy of Armed Conflict”, *International Peace Academy*, 2003. Disponible en: [http://www.worldpolicy.org/sites/default/files/imported/projects/arms/study/bako5\\_1.pdf](http://www.worldpolicy.org/sites/default/files/imported/projects/arms/study/bako5_1.pdf). Con acceso en agosto de 2012

argumento central sobre el que edificar una teoría explicativa del origen último de la insurgencia. Mientras algunos condicionan su participación a la obtención de beneficios particulares, otros se ven involucrados simplemente por cuestiones de pura supervivencia o están impelidos a cooperar bajo prácticas coercitivas.

En un estudio llevado a cabo en el año 2007, en las provincias afganas de Kandahar y Helmand, el 80 por ciento de los entrevistados señalaron esta cuestión como la principal razón que les llevó a tomar la decisión de unirse a las filas de los rebeldes. La situación de extrema pobreza, a la que se añade la fuerte presión que acarrea la necesidad de contar con unos ingresos estables para alimentar a unas familias habitualmente extensas y la práctica inexistencia de un mercado de trabajo, son algunos de los factores que empujaron a muchos afganos a adoptar una posición más favorable a la insurgencia<sup>9</sup>.

Independientemente de lo dicho con anterioridad, las motivaciones individuales pueden variar a lo largo del tiempo, conforme evoluciona el desarrollo del conflicto. Al igual que ha ocurrido en un sinnúmero de ocasiones, las disputas motivadas inicialmente por aspectos sociales, políticos o culturales, se han visto complementadas -y en cierta forma superadas- por motivos de origen meramente pecuniario. En este sentido, los casos más representativos son las guerrillas que surgieron en Colombia y Angola. Determinar estas motivaciones, y el dónde o el cuándo, se trasladan a un escenario de conflicto que requiere, en cualquier caso, de una categorización previa más cuidadosa y de una posterior validación empírica.

De manera adicional, aunque en la conflictividad actual insurgencia y criminalidad se solapan en muchas ocasiones, no puede afirmarse que pertenezcan a la misma categoría. Mientras las organizaciones criminales emplean sistemáticamente la violencia con el único propósito de obtener un rápido y cuantioso beneficio económico, existe un acuerdo entre los principales expertos en la materia en que los grupos rebeldes supeditan su participación en actividades económicas a la consecución de los objetivos políticos que esgrimen como justificación de su existencia.

Es cierto que si establecemos una tipología de las insurgencias, nos encontramos con una categoría que no se ajusta con tanta exactitud a los cánones clásicos, puesto que su razón de ser se explica por la intención que manifiesta de socavar los cimientos de la autoridad estatal, para conducir al país a una situación de Estado fallido (total o parcialmente). Mucho antes –como resulta obvio– que hacerse con el control directo del gobierno, o de crear un nuevo Estado<sup>10</sup>.

---

9 Senlis Council. Recommendations for US policy in Afghanistan: security recommendations, 2008. P 37. Disponible en [http://www.icosgroup.net/static/reports/us\\_policy\\_recommendations.pdf](http://www.icosgroup.net/static/reports/us_policy_recommendations.pdf). Con acceso en agosto de 2012

10 Consúltase a este respecto Jordán, Javier. *Delimitación teórica de la insurgencia: concepto, fines y medios*, en Jordán, J., Pozo, P. y Baqués, J. (eds.), *Actores no estatales y seguridad internacional*, Madrid, Plaza y Valdés, 2011. P. 122

Sin embargo, la mayoría de las definiciones aportadas, mediante las que se trata de delimitar el concepto de insurgencia con otros asociados, con los que guardan ciertas similitudes, coinciden en destacar el objetivo político último como elemento diferenciador. Este es el caso de Daniel Byman quien<sup>11</sup>, sobre la base de la definición elaborada en la década de 1980 por la Agencia Central de Inteligencia americana<sup>12</sup>, insiste en resaltar una serie de aspectos relevantes sobre la naturaleza de las insurgencias. En particular, y en lo que concierne a los grupos puramente criminales, señala el hecho de que sus objetivos no estén ligados al control territorial o a otros específicamente políticos.

En este sentido, las insurgencias pueden mantener estrechos vínculos con las redes responsables del tráfico de drogas, o con organizaciones ilegales de cualquier otro tipo. Sin embargo, no es el objetivo prioritario de la organización dedicarse a esa actividad delictiva, sino que, por el contrario, ésta es utilizada como un medio más para alcanzar otro fin, de naturaleza política o ideológica.

Por poner otro ejemplo, Zeeuw define la insurgencia como una *organización no estatal, con claros objetivos políticos, que pugna al mismo tiempo contra el gobierno establecido y por hacerse con el monopolio legítimo del uso de la violencia. Para ello, recurre a la fuerza armada, con el evidente objetivo de reformar, derrocar o separarse de un determinado régimen estatal, o el de establecer y ejercer plenamente el control en un área geográfica específica*<sup>13</sup>. Utilizando esta definición, el autor pone el énfasis, de manera deliberada, en la instrumentalización política del uso de la violencia, a fin de excluir a grupos como bandas criminales, redes transnacionales o comandos terroristas. Es decir, todos aquellos actores que no manifiestan un interés real en crear un gobierno alternativo, ni en controlar una determinada área geográfica dentro de un Estado.

En resumen, y al margen de esta última consideración conceptual, el debate relacionado con la primacía de un elemento sobre otro, como herramienta explicativa, no está aún resuelto. Evidentemente, los factores de naturaleza económica ejercen una influencia considerable en las dinámicas de los conflictos. Sin embargo, también es cierto que no hemos resuelto aún los interrogantes que cuestionan cómo afectan, y en qué medida, su relación con otros aspectos políticos, socioculturales o identitarios. El camino que se debe seguir obliga, en cualquier caso, a partir de la premisa de que los movimientos insurgentes son por regla general multidimensionales, en vez de monocausales, y que, por tanto, requieren de un marco explicativo amplio que supere la dicotomía de lo económico frente a lo político.

---

11 Byman, Daniel. *Trends in Outside Support for Insurgent Movements*, Santa Monica, RAND Corporation, 2001. Pp. 4-6. Disponible en [http://www.rand.org/pubs/monograph\\_reports/2007/MR1405.pdf](http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/2007/MR1405.pdf). Con acceso en agosto de 2012

12 Disponible en: <http://www.fas.org/irp/cia/product/insurgency.pdf>. Último acceso: octubre de 2012

13 Véase de Zeeuw, J. (ed). *From soldiers to politicians. Transforming rebel movements after civil war*. Boulder (Colorado), Lynner Rienner Publishers, 2008.

**BIBLIOGRAFÍA:**

- BALLENTINE Karen y NITZSCHKE Heiko (2003): "Beyond Greed and Grievance: Policy Lessons from Studies in the Political Economy of Armed Conflict", *International Peace Academy*, 2003. Disponible en: [http://www.worldpolicy.org/sites/default/files/imported/projects/arms/study/bako5\\_1.pdf](http://www.worldpolicy.org/sites/default/files/imported/projects/arms/study/bako5_1.pdf). Último acceso: octubre de 2012.
- BYMAN, Daniel (2001): *Trends in Outside Support for Insurgent Movements*, Santa Monica, RAND Corporation.
- COLLIER, Paul (2000): "Rebellion as a Quasi-Criminal Activity", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 44, N° 6, pp. 839-853.
- y HOFFLER, Anke (2000): "Greed and Grievance in Civil War", *Policy Research Working Paper*, N° 2355, Washington, DC the World Bank.
  - (2003): "The Market for Civil War", *Foreign Policy*, pp. 38-45.
  - (2003): *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*, Oxford, Oxford University Press.
  - y SAMBANIS, Nicholas (2005): *Understanding Civil War: Evidence and Analysis, Vol. 1—Africa*, World Bank Publications.
- CRAMER, Christopher (2002): "Homo Economicus Goes to War: Methodological Individualism, Rational Choice and the Political Economy of War", *World Development*, Vol. 30, N° 11, pp. 1845-1864.
- JORDÁN Javier (2011): *Delimitación teórica de la insurgencia: concepto, fines y medios*, en Jordán, J., Pozo, P. y Baqués, J. (eds.), *Actores no estatales y seguridad internacional*, Madrid, Plaza y Valdés.
- METELITS, Claire (2008): *Inside Insurgency*, New York, New York University Press.
- SENLIS (2007): *Countering the insurgency in Afghanistan: losing friends and making enemies*, London, MF Publishing LTD.
- ZEEUW, J. de (ed). From soldiers to politicians. Transforming rebel movements after civil war. Bpouder (Colorado), Lynner Rienner Publishers, 2008.





*Pilar Pozo Serrano*

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales,  
Universidad de Valencia*

## LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS Y EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL USO DE LA FUERZA: ALGUNOS PROBLEMAS DE INTERPRETACIÓN ACTUALES

El trabajo analiza algunas de las ambigüedades del régimen jurídico de la Carta de la ONU en materia de uso de la fuerza, que han recibido particular atención durante la última década. En primer lugar, los nuevos problemas suscitados por la interpretación y aplicación del derecho de legítima defensa. En particular, la admisibilidad de la legítima defensa frente a amenazas latentes o una respuesta militar frente a los atentados terroristas de cierta magnitud. En segundo lugar, el debate sobre la emergencia de una responsabilidad colectiva de proteger a la población civil frente a genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad y su eventual consagración como norma jurídica.

Prohibición del uso de la fuerza, legítima defensa, responsabilidad de proteger

*This paper analyzes ambiguities of the UN Charter regulation of the use of force that have deserved particular attention during the last decade and*

*still relevant to determine the Charter ability to deal with threats to the peace not contemplated when it was drawn up. First, regarding the admissibility of States claims to act in self-defence preventively against not imminent threats and self-defence as the legal basis for military response to counter terrorist attacks. Second, the debate on the emergence of a collective responsibility to protect civilians against genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity and its legal status*

*Prohibition of the use of force, self-defence, responsibility to protect.*

## LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS Y EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL USO DE LA FUERZA: ALGUNOS PROBLEMAS DE INTERPRETACIÓN ACTUALES

### I. Introducción

La Carta de las Naciones Unidas, adoptada en la Conferencia de San Francisco de 1945, creó una organización internacional y sentó una serie de principios que reflejaban la aspiración de inaugurar una nueva era, caracterizada por la prohibición del uso de la fuerza y por la articulación de medidas de reacción frente a los eventuales transgresores. La eficacia de la Carta en este terreno se vería lastrada por las ambigüedades de sus disposiciones, que generarían discrepancias en cuanto al alcance e interpretación de la Carta desde el momento de su adopción. El artículo 2.4 prohíbe a los Estados el recurso a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales. La Carta contempla únicamente dos excepciones a este principio: la legítima defensa en caso de ataque armado y las acciones armadas autorizadas por el Consejo de Seguridad, de acuerdo con los Capítulos VII y VIII. Son las disposiciones nucleares del régimen articulado por la Carta en materia de uso de la fuerza. Pese a sus frecuentes violaciones, esta norma constituye un principio fundamental del Derecho internacional contemporáneo objeto de aceptación unánime. Como ha puesto de relieve la Corte Internacional de Justicia, cuando los Estados emplean la fuerza no cuestionan la vigencia del principio, sino que procuran legitimar su acción invocando las disposiciones de la Carta.<sup>1</sup>

El contexto internacional generado por el fin de la guerra fría añadió a estos problemas de interpretación tradicionales nuevos desafíos para el régimen de la Carta. Desde los primeros años de la ONU, sus órganos políticos principales han actuado con flexibilidad a la hora de interpretar sus disposiciones y adaptarla a situaciones

---

<sup>1</sup> En este sentido, la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el *Asunto relativo a las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (fondo)*, afirma: “si un Estado actúa de manera incompatible con una norma reconocida, pero intenta defender su conducta invocando excepciones o justificaciones incluidas en la misma norma, con independencia de que su conducta resulte justificable o no por tales motivos, el significado de su actitud es confirmar la norma más que debilitarla” (*ICJ Reports* 1986, p. 98, par. 186.)

cambiantes<sup>2</sup> y esta ha seguido siendo su línea de acción en algunos ámbitos. Una de las repercusiones más evidentes del fin de la bipolaridad fue el recurso más frecuente al sistema de seguridad colectiva, abriendo una etapa de mayor actividad en la que el Consejo de Seguridad ha asumido una interpretación más amplia de “amenaza a la paz”.<sup>3</sup> Las divisiones entre los miembros permanentes, sin embargo, reaparecieron con ocasión de graves crisis como Srebrenica, Kosovo y Ruanda, que pasaron a constituirse en símbolos del fracaso de la Organización. En parte como respuesta a estos fracasos, fue abriéndose paso el principio de la “responsabilidad de proteger”, en los primeros años del siglo XXI. El principio fue invocado por el Consejo de Seguridad para autorizar la intervención armada en Libia, en el año 2011, muy criticada por unos y elogiada por otros. La diferente reacción del Consejo frente al conflicto en Siria, reflejo de sus divisiones internas, ha vuelto a subrayar las limitaciones derivadas del derecho de veto. Otro principio que ha venido siendo objeto de discrepancias es el derecho de legítima defensa. El régimen establecido por la Carta ha recibido interpretaciones divergentes desde el principio. Los atentados del 11 de septiembre de 2001, y la denominada “guerra global contra el terrorismo”, añadieron nuevos problemas en cuanto a su alcance y en relación con otras dimensiones de la prohibición del uso de la fuerza que siguen alimentando un encendido debate.

Estos son los problemas de interpretación actuales en los que se centrará el presente trabajo. Por un lado, la progresiva emergencia de la “responsabilidad de proteger” como principio, y el lugar reservado al Consejo de Seguridad en su ejercicio. En este sentido, la mayor actividad del Consejo en la década de los 90 parece haber generado en la sociedad internacional una mayor expectativa de que se convierta en la instancia que decida el uso de la fuerza, de conformidad con el espíritu de la Carta. Por otro lado, los problemas de interpretación del derecho de legítima defensa suscitados por los atentados del 11-S, y la consiguiente respuesta militar.

## 2. La adecuación del sistema articulado en la Carta frente a las “nuevas amenazas” sometida a examen

En el momento de redacción de la Carta, el concepto de seguridad y de seguridad colectiva tenía un alcance esencialmente militar. El preámbulo de la Carta, no obstante, ya anticipa que la seguridad, desarrollo y libertad del hombre son indivisibles. La posterior consolidación de la noción de seguridad humana llevaría aparejado el reto

---

2 FRANCK, Thomas. *Recourse to force: state action against threats and armed attacks*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 7.

3 Conforti, Benedetto. “Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de Sécurité en matière de constatation d’une menace contre la paix d’une rupture de la paix ou d’un acte d’agression”, en *Le développement du rôle du Conseil de Sécurité*, Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 51-60.

fundamental de alcanzar un consenso sobre un concepto más amplio de seguridad colectiva que comprendiera todas sus vertientes. Hay cuestiones que parecen reunir un asentimiento generalizado, por ejemplo, la consideración de que las amenazas actuales no respetan fronteras nacionales, que están interrelacionadas y que deben ser afrontadas a nivel mundial, regional y nacional. En cuanto a lo que debe atenderse por amenaza a la seguridad internacional, el Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, considera como tal “cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional”.<sup>4</sup>

Subsisten las divergencias sobre la naturaleza de esas nuevas amenazas y sobre la justificación del uso de la fuerza para hacer frente a las mismas. Entre las nuevas amenazas el Informe menciona la pobreza, la acción de redes terroristas refugiadas en Estados débiles o cuyo gobierno les ampara; los disturbios civiles, la proliferación de armas de destrucción masiva y la delincuencia transnacional organizada.<sup>5</sup> El problema que se plantea es si la Carta permite afrontar amenazas a la paz y seguridad internacionales que no estaban contempladas en cuanto tales en el momento de su redacción.

Desde el año 2000 se establecieron varios Grupos de expertos independientes, a instancias del Secretario General, para examinar a fondo las actividades y competencias de la ONU en el ámbito de la paz y seguridad internacionales. Entre ellos cabe destacar el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, creado en el año 2003, que elaboró un informe titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”. En él se aboga por un concepto más amplio de seguridad colectiva que permita responder a las amenazas -viejas y nuevas-, y que tenga en cuenta asimismo los intereses de todos los Estados en materia de seguridad. Tanto este Informe, como los de otros grupos de expertos independientes y los del Secretario general, traslucen la preocupación de que la pasividad e ineficacia de la Organización lleve a los Estados a una revisión del régimen del uso de la fuerza al margen de los principios de la Carta.<sup>6</sup>

Con ocasión del sexagésimo aniversario de la ONU, el 14 de septiembre de 2005 se abrió el periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General, con una reunión plenaria de alto nivel, en la que participaron cerca de 170 Jefes de Estado y de Gobierno, en la sede de las Naciones Unidas de Nueva York. Esta reunión concluyó el 16 de septiembre con la adopción, por aclamación, de una resolución titulada “Documento

---

4 Naciones Unidas A/59/565, 2 de diciembre de 2004, p. 12.

5 Ibídem. Consideraciones similares realiza el informe del Secretario General, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos* /59/2005, de 21 marzo de 2005.

6 LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ, Eugenia. “Repensando el sistema de seguridad colectiva: el Consejo de Seguridad y las nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales”, en C. Ramón Chornet, *La acción colectiva del uso de la fuerza. Nuevos escenarios, nuevos principios de actuación en el orden internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 57-139.

Final de la Cumbre Mundial 2005”.<sup>7</sup> Un elemento esencial para la preparación de la Cumbre fue el Informe del Secretario General “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo y derechos humanos para todos”.<sup>8</sup> El Documento Final de la Cumbre de 2005 confirmó las conclusiones a las que había llegado el Secretario General y los Grupos de expertos. Bajo el título “Paz y Seguridad Colectiva”, reafirmó “que las disposiciones pertinentes de la Carta son suficientes para hacer frente a toda la gama de amenazas a la paz y seguridad internacionales” y también “la autoridad del Consejo de Seguridad para imponer medidas coercitivas, con el fin de mantener y restablecer la paz y la seguridad internacionales” (Documento Final de la Cumbre de 2005, par. 79). De este modo reafirmaba el consenso de los Estados respecto a la plena vigencia del sistema de la Carta, aunque sin pronunciarse sobre problemas concretos de interpretación ni sobre la validez de la invocación de nuevos principios apoyados en una práctica emergente.

En la esfera internacional, la práctica de los Estados puede iniciar un movimiento de modificación del derecho si una mayoría de Estados suficientemente representativa concurre en la línea de acción iniciada<sup>9</sup>. En este proceso puede resultar difícil evaluar si una acción constituye una violación del derecho vigente o, por el contrario, la manifestación de una nueva norma. La práctica internacional de años recientes ofrece ejemplos de situaciones de este tipo, como la reivindicación de la legítima defensa para incluir acciones preventivas frente a amenazas latentes, la posible autorización del uso preventivo de la fuerza por el Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo VII o la legitimidad del uso de la fuerza en cumplimiento de “la responsabilidad de proteger”.

### 3. Una relectura del derecho de legítima defensa

El derecho de legítima defensa está reconocido, tanto en el derecho internacional consuetudinario como en la Carta. Según el artículo 51: “Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales.” La Carta lo califica como un derecho “inmanente” y la Corte Internacional de Justicia refiere este calificativo al carácter consuetudinario

---

7 Documento A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005. La celebración de la Cumbre Mundial había suscitado considerable expectación. Durante esos tres días, se celebraron varias reuniones especiales. Tomando el mencionado informe del Secretario general como punto de partida, se desarrollaron intensas negociaciones en la Asamblea General que, la víspera del comienzo del 60º periodo de sesiones, adoptó por consenso el proyecto de resolución que se convertiría en la Declaración final de la Cumbre.

8 Doc. A/59/2005, de 21 de marzo 2005.

9 En este sentido, vide el pronunciamiento de la Corte Internacional de Justicia en el *Asunto relativo a las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*, par. 207.



del derecho de legítima defensa, que significa que su contenido y significado son los que le atribuye el derecho internacional general. La Carta establece dos obligaciones adicionales para los Estados Miembros de la ONU. En primer lugar, la de comunicar inmediatamente al Consejo de Seguridad las medidas adoptadas. A diferencia del uso de la fuerza en el marco del capítulo VII, el recurso a la fuerza en legítima defensa no requiere una previa autorización del Consejo de Seguridad ni de ningún otro órgano de la ONU. Los Estados tienen derecho a recurrir a la legítima defensa en la medida en que se cumplan los requisitos que lo justifican. En segundo lugar, la de aceptar la responsabilidad primordial del Consejo, que conserva su autoridad para adoptar, en cualquier momento, las medidas que considere necesarias. Este último aspecto suscita la cuestión de los posibles efectos de la adopción de medidas coercitivas por el Consejo sobre el derecho de legítima defensa.<sup>10</sup> Del artículo 51 *in fine* se desprende que el Consejo de seguridad puede denegar y poner fin al derecho de legítima defensa, si lo considera necesario. Ahora bien, es necesario que la intención del Consejo esté clara: la adopción de medidas coercitivas no sustituye por sí misma el derecho de legítima defensa; acciones de las dos categorías pueden desarrollarse simultáneamente.<sup>11</sup>

En cuanto a los requisitos de ejercicio del derecho de legítima defensa, como ha subrayado el Grupo de alto nivel, el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas es restrictivo en cuanto a la posibilidad de imponer límites al ejercicio de la legítima defensa: “ninguna disposición en la Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa.” La Carta no especifica las condiciones de ejercicio de la legítima defensa, pero necesidad y proporcionalidad son requisitos tradicionalmente exigidos por el derecho consuetudinario. Un amplio sector de la doctrina se refiere a la *inmediatez* de la respuesta como requisito para el ejercicio de la legítima defensa, pero ni la práctica estatal ni la jurisprudencia internacional lo han contemplado como un requisito.<sup>12</sup> El

---

<sup>10</sup> SCHEFFER, David J. “Use of Force After the Cold War: Panama, Iraq and the New World Order”, en L. Henkin (et al.) *Right v. Might: International Law and the Use of Force*, New York, Council on Foreign Relations, 1991, p. 127.

<sup>11</sup> En este sentido, SCHACHTER, Oscar, *International Law in Theory and Practice*, Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Pub., 1991, p. 403. Por ejemplo, en la guerra del Golfo de 1991, la autorización del uso de la fuerza por el Consejo de Seguridad fue concomitante a la reivindicación de un derecho de legítima defensa individual y colectiva. En efecto, no sólo hubo medidas coercitivas en la resolución 661 (1990), de 6 de agosto, el preámbulo también afirma “el derecho inmanente de legítima defensa colectiva en respuesta a la ataque de Irak contra Kuwait”. De hecho los estados que enviaron tropas al Golfo antes de la Resolución 678 invocaron como base la legítima defensa colectiva del artículo 51.

<sup>12</sup> La *inmediatez* puede ser fruto de una determinada lectura de la fórmula utilizada por el Secretario de Estado estadounidense, Daniel Webster, en 1837, en el asunto del *Caroline*. Se trata de un supuesto que plantea la admisibilidad de la legítima defensa anticipada: en ese caso, la *inmediatez* hacía referencia a la proximidad del ataque, y no a la respuesta. En este sentido, se ha subrayado que la *inmediatez* así interpretada es un requisito para el ejercicio de la legítima defensa anticipada (Cf. VAN DEN HOLE, Leo. “Anticipatory Self-Defence Under International Law”, *American University International Law Review*, vol. 19, 2003, pp. 69-106, 104). Las fuerzas británicas en Canadá hundieron el buque *Caroline*, usado por los rebeldes para transportar municiones y personal a Canadá, mientras

Informe del Grupo de alto nivel afirma que, de acuerdo con un principio firmemente consolidado de Derecho internacional, “el Estado amenazado puede recurrir a la acción militar siempre que la amenaza de agresión sea inminente, no haya otro medio de impedir la y la acción sea proporcional”.<sup>13</sup> Reafirma así los dos requisitos tradicionales de necesidad y proporcionalidad y añade que el concepto de “ataque armado” incluye también la amenaza de ataque inminente<sup>14</sup>. El Secretario General también llegó a la conclusión de que las amenazas inminentes están previstas en el Artículo 51.<sup>15</sup> Frente a la concepción restrictiva de la legítima defensa, que parte de un requisito objetivo (la existencia de un ataque armado consumado), la legítima defensa anticipada implica aceptar una condición de apreciación subjetiva (la amenaza inminente del ataque) con los riesgos inherentes a este proceso.<sup>16</sup>

La doctrina se ha mostrado dividida sobre la cuestión de si las amenazas inminentes están incluidas o no en el concepto de ataque armado a los efectos de la legítima defensa. Hay autores y práctica internacional que, desde la entrada en vigor de la Carta, han asumido que el concepto de la legítima defensa puede amparar la respuesta frente a la amenaza inminente de un ataque armado, en función de las circunstancias<sup>17</sup>. Uno de

---

se encontraba en un puerto estadounidense a pesar de que no hubiera pruebas de apoyo por parte de las autoridades estadounidenses. Años más tarde, uno de los oficiales británicos responsables del hundimiento fue detenido mientras se encontraba en territorio de Estados Unidos. El gobierno británico protestó por la detención defendiendo que, aunque el buque se encontraba en territorio estadounidense, Gran Bretaña había ejercido su derecho de legítima defensa. El asesor jurídico del gobierno británico había señalado: “la conducta de las autoridades británicas era justificable porque era absolutamente necesaria como medida de precaución para el futuro y no como medida de represalia por el pasado.” El Secretario de Estado Webster, en una carta de 28 de abril de 1841, señaló que, para que el ataque fuera lícito, el gobierno británico tendría que haber demostrado una “necesidad de legítima defensa inmediata, imperiosa, que no dejara opción en cuanto a la elección de medios, ni tiempo para deliberar.” La fórmula utilizada por Webster fue y sigue siendo invocada como una expresión adecuada del derecho consuetudinario en materia de legítima defensa, por ejemplo por los Tribunales de Nuremberg y Tokio.

13 *Un mundo más seguro*, par. 188

14 La Resolución 3314(XXIX), sobre la adopción de la agresión, también puede ser interpretada en este sentido. De esta resolución, se desprende que el primer uso de la fuerza no es necesariamente un acto de agresión, corresponde al Consejo de Seguridad determinarlo a la luz de otras circunstancias pertinentes.

15 *Un concepto más amplio de la libertad*, par. 124.

16 Es la interpretación que ofrece REISMANN, Michael. “Assesing Claims to Revise the Law of War”, *American Journal of International Law*, 2003, p. 84.

17 REMIRO BROTONS, A. [et. al.]. *Derecho Internacional. Curso General*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2010, p. 674; BERMEJO GARCIA, Romualdo. *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Madrid, Civitas, 1993, p. 293; GREENWOOD, Christopher. “International Law and the Pre-emptive Use of Force: Afghanistan, Al-Qaida, and Iraq”, 4 *San Diego International Law Journal*, 2003, p. 15; WALDOCK, C. Humphrey. *The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law*, Recueil des Cours II ,pp. 451, 496-97. Hay supuestos en los que los indicios de inminencia parecen abundantes (Israel en la guerra de los seis días), o en los que la

los argumentos desarrollados en apoyo de esta tesis señala que los derechos existentes en el Derecho internacional general previo a la Carta deben presumirse vigentes, salvo que la Carta disponga expresamente lo contrario: en la medida en que el Derecho internacional general reconocía, con anterioridad a 1945, un derecho de legítima defensa anticipada, debe considerarse que éste subsiste.<sup>18</sup> Adicionalmente, el derecho de legítima defensa ante un ataque inminente se ha justificado en la necesidad de adaptarlo a nuevas circunstancias, como la proliferación y el incremento de la capacidad destructiva del armamento, que pondrían en entredicho la eficacia de una concepción restrictiva. Para otro sector doctrinal, el tenor del artículo 51 de la Carta y la práctica internacional sólo legitiman el ejercicio del derecho de legítima defensa frente a un ataque armado consumado.<sup>19</sup> La Corte Internacional de Justicia asumió un concepto más restrictivo aún, limitando el derecho de legítima defensa a la respuesta frente a un ataque armado consumado de dimensiones significativas y rechazando la licitud de su ejercicio frente a “usos menores” de la fuerza.<sup>20</sup>

Aunque los Informes del Grupo de alto nivel y del Secretario General respaldan la noción de legítima defensa ante un ataque inminente, no proporcionan criterios para dirimir disensos en cuanto a la apreciación de la “inminencia”. El debate en este tema se complica aún más por la ausencia de una terminología uniforme. Si en los Informes mencionados la noción de legítima defensa comprende tanto el ataque consumado como la amenaza inminente, numerosos autores recurren a la expresión “legítima defensa preventiva” para el caso de las amenazas inminentes, pero también latentes. En un esfuerzo de clarificación conceptual se ha sugerido la posibilidad de reservar la expresión de legítima defensa “anticipada” frente a las amenazas inminentes, y la de legítima defensa preventiva para las acciones ante amenazas latentes<sup>21</sup>.

---

acción militar de legítima defensa se ejerce con cierta contención (bloqueo de Cuba en la crisis de los misiles). Pero los ejemplos claros son la excepción. De hecho, incluso estos dos casos son cuestionados por algunos autores como ejemplos válidos.

18 BERMEJO GARCIA, Romualdo, *El marco jurídico internacional...* op. cit., p. 228; DINSTEIN, Yoram. *War, Aggression and Self-Defence*, Cambridge, Cambridge University Press: 2001, p. 167; VAN DEN HOLE, Leo. “Anticipatory Self-Defence Under International Law”, op. cit., p. 73.

19 BROWNLEE, Ian. *International Law and the Use of Force by States*. Oxford: Oxford University Press, 1963, p. 257; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. “El ‘uso de la fuerza’ en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005) y, a la postre, en el documento final de la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno”, *XXI Anuario de Derecho Internacional*, 2005, p. 38; GLENNON, Michael, J. “The Fog of Law: Self-Defense, Inherence, and Incoherence in Article 51 of the United Nations Charter”, 25 *Harvard Journal on Law and Public Policy*, 2002, pp. 539, 547; GRAY, Christine. *International Law and the Use of Force*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 160; JESSUP, Philip C. *A Modern Law of Nations* 1948, p. 166.

20 Asuntos sobre las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (1986), párrafos 191-195 y 210-211; Asunto de las plataformas petrolíferas (2003) párrafo 51; y en el de las actividades armadas en la República Democrática del Congo (2005), párrafos 127, 161-164.

21 En este sentido, CASANOVAS Y LA ROSA, Oriol en DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 15ª ed., p. 1006.

### 3.1. Los atentados del 11 de septiembre y la ampliación del concepto de legítima defensa tradicional

En respuesta a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad la resolución 1368 (2001), de 12 de septiembre, en la que reconoce el derecho inmanente de legítima defensa individual<sup>22</sup> y condena los atentados.

La reacción de una amplia mayoría de estados y de organizaciones internacionales permite concluir que la caracterización de la acción de la coalición liderada por Estados Unidos como legítima defensa fue objeto de aceptación generalizada en la práctica internacional.<sup>23</sup> Algunos autores, sin embargo, cuestionaban que se tratara de un supuesto de legítima defensa. Los elementos problemáticos eran la calificación de los actos terroristas como “ataque armado” y la imputabilidad de los mismos a un Estado, si se parte de la premisa de que el ataque armado debe proceder de un Estado. En lo concerniente al concepto de ataque armado, el reconocimiento del derecho de legítima defensa en la resolución 1368 (2001) equivaldría a una aceptación implícita de que atentados realizados por actores no estatales desde el exterior de un Estado pueden constituir un “ataque armado”, en el sentido del artículo 51 de la Carta. Esta interpretación no es compartida por un sector de la doctrina, para el que la lucha contra el terrorismo debería ajustarse a las medidas de policía, judiciales y penales, propias de los ordenamientos jurídicos internos.<sup>24</sup> Para otro sector doctrinal, sin embargo, las

22 Con esta afirmación, señala M Reisman, el Consejo de Seguridad disipa cualquier duda respecto a su postura ante una eventual intervención militar de Estados Unidos (REISMAN, W. Michael. “International Legal Dynamics and the Design of Feasible Missions: The Case of Afghanistan” *The War in Afghanistan: A Legal Analysis*, International Law Studies, Volume 85, Naval War College, 2009, p. 63). Al mismo tiempo, precisa T. M. Franck, la resolución reconoce un derecho a responder en legítima defensa pero no autoriza –y jurídicamente no puede autorizar– su ejercicio puesto que se trata de un derecho inherente de la “víctima.” (FRANCK, T. M. “Terrorism and the Right of Self-Defense”, *American Journal of International Law*, vol. 95, 2001, p. 840)

23 Así se desprende del tenor de las resoluciones 1368 y 1373 del Consejo de Seguridad, de la posición adoptada por la OTAN (OTAN, *Declaración del Consejo del Atlántico Norte*, 12 septiembre de 2001) y por la Organización de Estados Americanos (Organización de Estados Americanos, *Resolución: Amenaza terrorista en las Américas*, de 21 de septiembre de 2001 OEA/Ser.F/II.24, RC.24/RES.1/01). El Consejo del Atlántico Norte acordó que si se determinaba que el ataque había sido dirigido contra Estados Unidos desde el exterior, sería considerado como una acción cubierta por el artículo 5 y que, por lo tanto, se podría recurrir a la acción colectiva de legítima defensa. A las pocas semanas de los ataques, el 2 de octubre, el Secretario General de la OTAN afirmaba que tales circunstancias concurrían y que el artículo 5 era aplicable. En el mismo sentido, el Informe *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, califica la respuesta a los atentados del 11 de septiembre como “campaña militar de legítima defensa contra el régimen de los talibanes encabezada por los Estados Unidos” (Cf. Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, p. 20, par. 14).

24 Vide, GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. “¿No cesaréis de citarnos leyes viendo que ceñimos espada? (A propósito del 11-S)”, *Anuario de Derecho Internacional*, 2001, pp. 25-38; CORTEN, O. / DUBUISSON, F. “Opération ‘liberté inmuable’: une extension abusive du concept de légitime défense”, *Revue générale de droit international public*, 2002, pp. 51-78; REMIRO BROTONS, Antonio.

excepcionales dimensiones de los atentados así como el hecho de que uno de ellos tuviera un objetivo militar, el Pentágono, justificaría su calificación como “ataque armado”, en el sentido del artículo 51 de la Carta.<sup>25</sup>

Por lo que se refiere a la autoría del ataque, el artículo 51 identifica al titular de la legítima defensa, el Estado que ha sufrido el ataque armado, pero no fija condiciones en cuanto a la fuente del ataque. En la medida en que la legítima defensa es una excepción al principio de la prohibición del uso de la fuerza por los estados en sus relaciones internacionales, parecía darse por supuesto que el ataque debía proceder de otro Estado. Sin embargo, el artículo 51 de la Carta de la ONU no exige que el ataque armado proceda de un Estado; tampoco el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte establece tal requisito. El hecho de que la acción armada se ejercitara en un Estado, Afganistán, al que no resultaban imputables los atentados terroristas representaba un obstáculo adicional, pues los atentados como tales no resultaban imputables al régimen Talibán. El reconocimiento del derecho de legítima defensa y la posterior guerra de Afganistán no significan que los atentados terroristas fueran imputables al régimen Talibán. El gobierno Talibán no estuvo directamente implicado en su organización, ni en su ejecución, no poseía el grado de control necesario para que le resultaran atribuibles los atentados ejecutados por Al Qaeda, según las normas que rigen la responsabilidad internacional del Estado. Según el Profesor J. Delbrück, los Tratados internacionales contra el terrorismo, las resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General en el sentido de que los Estados que apoyan, otorgan refugio o permiten la presencia de terroristas en su territorio violan la obligación fundamental de suprimir y eliminar el terrorismo internacional, y las demandas específicas dirigidas por el Consejo de Seguridad al régimen Talibán, solicitando la entrega de Bin Laden, permitirían considerar que el gobierno talibán estaba lo suficientemente implicado como para soportar las consecuencias del ejercicio de legítima defensa.<sup>26</sup> En cualquier caso, el gobierno talibán, gobierno de facto de Afganistán, no se quiso disociar del grupo terrorista al que proporcionaba refugio y protección, de modo que cualquier acción militar contra Al Qaeda comportaba, en la práctica, una confrontación con Afganistán.

---

“Terrorismo, mantenimiento de la paz y nuevo orden”, *ibidem*, pp. 125-171, RAMÓN CHORNET, Consuelo. “La lucha contra el terrorismo internacional después del 11 de septiembre 2001”, *ibidem*, pp. 273-287.

25 EISEMANN, P.M., “Attaques du 11 septembre et exercice d’un droit naturel de légitime défense”, Bannelier, K. et al. (eds.), *Le droit international face au terrorisme*, pp. 239-248; BERMEJO GARCÍA, Romualdo. “El Derecho Internacional frente al terrorismo: ¿Nuevas perspectivas tras los atentados del 11 de septiembre?”, *Anuario de Derecho Internacional*, 2001, pp. 5-24; HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis. “Irak y Afganistán: una comparación ante el Derecho Internacional”. *Real Instituto Elcano*, ARI no 10/2008, 14.I.2008, p. 3.

26 DELBRÜCK, Jost. “The Fight Against Global Terrorism: Self-Defense or Collective Security as International Police Action? Some Comments on the International Legal Implications of the ‘War on Terrorism’”, *German Yearbook of International Law*, 2001, p. 15. En el mismo sentido, ZEMANEK, Karl. “Self-Defence against Terrorism; Reflexions on an Unprecedented Situation”, en MARIÑO MENÉNDEZ, F. *El Derecho internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al Profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 702-705.



### 3.2. La Carta de la ONU ante el derecho de legítima defensa preventiva en caso de amenazas latentes

El debate acerca de la adecuación de la Carta para responder a amenazas no previstas en el momento de su adopción se ha planteado también a propósito de las amenazas latentes. La cuestión adquirió particular relieve tras la adopción de la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América, de 17 de septiembre de 2002, según la cual “*las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy*” tendrían el efecto de legitimar la acción militar frente a amenazas potenciales abrumadoras “*aunque subsista incertidumbre en cuanto al momento y el lugar del ataque del enemigo.*”<sup>27</sup> La ampliación del concepto de legítima defensa, para dar cabida a un uso preventivo de la fuerza dirigido a eliminar una amenaza latente, se ha intentado justificar aduciendo que el peligro que plantean es tan elevado que no se puede esperar a que la amenaza se materialice porque el daño ya sería inevitable. La Estrategia de Seguridad estadounidense intentaba subrayar su esencia defensiva al reafirmar que su ejercicio se encontraba subordinado al principio de necesidad y que el uso de la fuerza preventivo no podía ser un pretexto para la agresión.

El Informe del Grupo de Expertos de alto nivel se hizo eco de la gravedad que podrían revestir las amenazas latentes, que no son inminentes ni próximas pero sí reales, descartando categóricamente que se pudiera invocar la legítima defensa frente a las mismas. Cuando la amenaza o el peligro no son inminentes deben ser remitidas a la consideración del Consejo de Seguridad dejando actuar al sistema de seguridad colectiva.<sup>28</sup> Los motivos son claros, ante la proliferación de amenazas potenciales:

*“el riesgo para el orden mundial y para la norma de la no intervención en que sigue basándose simplemente es demasiado grande como para aceptar la legitimidad de la acción preventiva unilateral, en contraposición a la aprobada colectivamente. Dejar que uno lo haga es dejar que lo hagan todos.”*<sup>29</sup>

Algunos de los argumentos elaborados por la actual Administración estadounidense para justificar la licitud de los ataques letales selectivos parecen suponer un regreso al discurso de la legítima defensa preventiva, aunque bajo otro nombre. El discurso del Fiscal General, Eric Holder, de 5 de marzo de 2012, invocaba el derecho de legítima defensa “frente a un líder de Al Qaeda o de una fuerza asociada que constituye una amenaza inminente de ataque violento.” Al especificar los criterios que sirven para ponderar si un individuo plantea una amenaza inminente se afirma que debido a las particulares características de Al Qaeda y su *modus operandi*, “*la Constitución no requiere que el Presidente retrase la acción hasta que se alcance una fase final del plan, que es-*

27 Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América, 2002: título V. La nueva Estrategia Nacional de Seguridad, publicada en marzo de 2006, reiteraba estos mismos principios.

28 *Un mundo más seguro*, par. 193.

29 *Un mundo más seguro*, par. 191. En el mismo sentido se pronunció el Informe del Secretario General (cf. Un concepto más amplio de libertad, par. 125).



*tableciera con claridad el momento, lugar y tipo de ataque.*”<sup>30</sup> La amenaza así descrita no es necesariamente inminente<sup>31</sup>, poniendo de manifiesto los cuestionables fundamentos jurídicos en que se basa la expansión del programa de ataques letales selectivos.<sup>32</sup>

#### 4. Nuevas amenazas y nuevas necesidades en materia de seguridad colectiva: la vigencia del Capítulo VII de la Carta

La Carta de la ONU señala que la Organización tomará “medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz” con el fin de mantener la paz y seguridad internacionales, fin que aparece enunciado como primer propósito de la Organización (Art. 1.1).

El marco jurídico para la adopción de acciones coercitivas se encuentra establecido fundamentalmente en el Capítulo VII. El sistema queda sujeto a la dirección por parte de un órgano, el Consejo de Seguridad, al que la Carta había conferido la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (artículo 24.1) y la posibilidad de adoptar decisiones vinculantes para los Estados miembros (artículo 25). El Consejo de Seguridad decide cuándo y cómo aplicar el mecanismo de la Carta. Para ello, en primer lugar, debe determinar que una situación constituye una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión (art. 39). Si lo estima pertinente puede adoptar medidas provisionales para evitar el agravamiento de la situación (artículo 40). Finalmente, el Consejo debe decidir qué medidas necesarias para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales, que pueden tener carácter no militar (artículo 41) o que pueden implicar el uso de la fuerza (artículo 42).

##### 4.1 La acción frente a las amenazas latentes

Al pronunciarse en contra de la legítima defensa preventiva, el Grupo de alto nivel había afirmado que las amenazas latentes debían ser sometidas a la consideración del Consejo de Seguridad:

---

<sup>30</sup> *Attorney General Eric Holder's Speech on Targeted Killing at the Northwestern University School of Law*, March 5, 2012. Un memorando clasificado del Departamento de Justicia y filtrado por NBC News, el 5 de febrero de 2013, desarrolla la misma idea y señala que “no se requiere que Estados Unidos tenga pruebas claras de que va a tener lugar un ataque específico contra personas e intereses de Estados Unidos en el futuro inmediato... respecto a los líderes de Al Qaeda que continuamente planifican ataques, Estados Unidos dispondrá previsiblemente de una limitada ventana de oportunidad para defender a los americanos de un modo que tenga posibilidades de éxito y que reduzca suficientemente las probabilidades de daños a civiles.” (Department of Justice White Paper, *Lawfulness of a Lethal Operation Directed Against a U.S. Citizen Who Is a Senior Operational Leader of Al Qaida or an Associated Force*, pp. 6 y 7).

<sup>31</sup> HAAS, Richard. “The President Has Too Much Latitude to Order Drone Strikes”, *Wall Street Journal*, 18 febrero 2013.

<sup>32</sup> BROOKS, Rosa. “Mission Creep in the War on Terror”, *Foreign Policy*, 14 marzo, 2013.

*“el texto del Capítulo VII es en sí suficientemente amplio y ha sido interpretado con suficiente latitud como para que el Consejo de Seguridad pueda aprobar todo tipo de acción coercitiva, incluida la acción militar, contra un Estado cuando lo considere ‘necesario para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales’. Así ocurre con prescindencia de que la amenaza tenga lugar en este momento, en un futuro inminente o en un futuro más remoto, de que esté implicado el proceder del propio Estado o el de agentes no estatales a los que dé amparo o apoyo o de que revista la forma de un acto u omisión, un acto real o potencial de violencia o simplemente de un desafío a la autoridad del Consejo”<sup>33</sup>.*

El Informe subraya que las razones que llevan a rechazar la legitimidad y la utilización preventiva de la fuerza militar en el caso de la legítima defensa, en virtud del artículo 51, “no son aplicables a la acción colectiva autorizada en virtud del Capítulo VII”. El Secretario General también remite las amenazas latentes a la competencia del Consejo de Seguridad, que tiene autoridad plena, según la Carta, “para hacer uso de la fuerza militar, inclusive de manera preventiva, para preservar la paz y la seguridad internacionales”<sup>34</sup>.

Esta última observación va unida a otras consideraciones sobre la guerra de Irak de 2003. El Informe parece prevenir frente a un análisis excesivamente simplificador. La legalidad de la intervención militar estadounidense y británica en Irak no se amparaba en ninguna autorización expresa del Consejo de Seguridad y tampoco se ajustaba al marco jurídico del derecho de legítima defensa. Estados Unidos fundamentaba la licitud de la intervención sobre la resolución 1441(2002) del Consejo de Seguridad, adoptada por unanimidad, aunque también había invocado un derecho de legítima defensa preventiva frente al terrorismo internacional. Otros estados, por el contrario, defendían que la resolución 1441 no autorizaba por sí misma el uso de la fuerza, que hubiera requerido la adopción de otra resolución adicional.<sup>35</sup> Se trataría de una manifestación de lo que WECKEL denomina cultura de la ‘zona gris’ en el ámbito de la prohibición del uso de la fuerza que, apoyándose en un lenguaje ambiguo, crea una incertidumbre jurídica que permite dar cabida a pretensiones contrapuestas.<sup>36</sup>

#### 4.2. El Capítulo VII de la Carta y la responsabilidad de proteger

La posibilidad de intervenir para poner fin a atrocidades masivas cometidas contra la población en el interior de un Estado ha dividido a los miembros de la comuni-

33 Un mundo más seguro, par. 193.

34 Un concepto más amplio de libertad, par. 125.

35 Para una exposición sintética de los análisis doctrinales a propósito de la guerra de Irak de 2003, vide IOVANE, Massimo/ DE VITTOR, Francesca. “La doctrine européenne et l’intervention en Iraq”, *Annuaire français de droit international*, 2003, pp. 17-31.

36 Cfr. WECKEL, Ph.: “Interdiction de l’emploi de la force: de quelques aspects de méthode”, en *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*, SFDI, París, Pedone, 2005, pp. 189-190.

dad internacional, entre quienes defienden un “*derecho de intervención humanitaria*” y quienes aducen que ni los Estados tienen tal derecho de acción unilateral, ni el Consejo de Seguridad puede autorizar medidas coercitivas, en virtud del Capítulo VII, contra Estados soberanos por lo que ocurra dentro de sus fronteras.

En el Informe del Milenio, del año 2000, el Secretario General sentó el debate en los siguientes términos:

“... si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como la de Rwanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?”

El Informe de la Comisión internacional sobre intervención y soberanía de los Estados (CIISE), titulado *La responsabilidad de proteger*, publicado en diciembre de 2001, intentaba dar respuesta a esta pregunta. El Informe subraya que corresponde a cada Estado la responsabilidad principal de proteger a su población y a la comunidad internacional la responsabilidad subsidiaria, cuando quede claro que un determinado Estado “no quiere o no puede cumplir su responsabilidad de proteger o es el autor material de los crímenes o atrocidades, o cuando las acciones que tienen lugar en dicho Estado suponen una amenaza directa para otras personas que viven fuera de él”.<sup>37</sup> En este último caso, según el Informe, la responsabilidad de proteger de la comunidad internacional tendría prioridad sobre el principio de no intervención.<sup>38</sup> El Informe señaló, con cautela, que la práctica internacional parecía apuntar hacia la aparición de una norma en este sentido, que estaba todavía en proceso de formación.<sup>39</sup>

Cuatro años más tarde, el Grupo de Alto Nivel siguió la línea trazada por la Comisión, subrayando el cambio que estaba experimentando la Comunidad internacional en cuanto al modo de entender la soberanía y a la aceptación de una responsabilidad colectiva de proteger. El ejercicio de esta responsabilidad podría llevar a la adopción de acciones coercitivas de diferente naturaleza, también la acción militar aunque como último recurso.

En cuanto a la autoridad legitimada para adoptar tales medidas, la Comisión había apuntado que debía ser el Consejo de Seguridad, en cuanto órgano encargado primor-

---

37 La CIISE señala expresamente que esta responsabilidad se debe a tres motivos: “...en primer lugar, implica que las autoridades estatales son responsables de proteger la seguridad y la vida de los ciudadanos y promover su bienestar; en segundo lugar, sugiere que las autoridades políticas nacionales son responsables ante los ciudadanos a nivel interno y ante la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas; y, en tercer lugar, significa que los agentes del Estado son responsables de sus actos, es decir, que han de rendir cuentas de sus actos u omisiones. Este concepto de soberanía está respaldado por la creciente influencia de las normas de derechos humanos y por la mayor presencia en el discurso internacional del concepto de seguridad humana”. Cfr. *La responsabilidad de proteger*, par. 2.15, p. 14.

38 *La responsabilidad de proteger*, par. 2.28 y 2.29, pp. 17-18.

39 *La responsabilidad de proteger*, par. 2.24, pp. 16-17.

dialmente de mantener la paz y la seguridad internacionales. En este mismo sentido, se pronunciaron el Grupo de Alto Nivel<sup>40</sup> y el Secretario General.<sup>41</sup>

La Declaración de la Cumbre de 2005 otorgó respaldo al concepto, aunque elude caracterizarlo como principio o norma, expresiones usadas por los informes antes mencionados. La Declaración formula la noción en los siguientes términos:

*“138. Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. (...)”*

*139. La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.”*<sup>42</sup>

Sólo se admite la posibilidad de intervenir militarmente como último recurso y contando con la autorización del Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta. Enunciado así el concepto, quedaban sin resolver algunas cuestiones. En particular, si sería lícita la actuación por parte de un Estado o grupo de Estados en caso de paralización del Consejo por el veto de un miembro permanente. Para un amplio sector de la doctrina estas intervenciones armadas con fines humanitarios, si se llevan a cabo sin autorización del Consejo de Seguridad, representan una infracción del orden jurídico internacional, por atentar a la soberanía de los Estados y a la regla que garantiza la inviolabilidad de su territorio. También se ha manifestado prevención ante la posibilidad de que encubran intereses y objetivos que no sean estrictamente humanitarios.

Sin pretensión de reproducir en estas páginas el largo debate sobre la intervención humanitaria, conviene retomar algunos de sus elementos que resultan relevantes al analizar el alcance de la responsabilidad de proteger. La comunidad internacional ha reaccionado de modos diferentes ante diversos supuestos de intervención, pese a la presencia de factores humanitarios en todas ellas. Las intervenciones de la India en

---

<sup>40</sup> Cfr. *Un mundo más seguro*, par. 203: “Aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir.”

<sup>41</sup> *Un concepto más amplio de la libertad*, par. 135.

<sup>42</sup> Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, A/RES/60/1.

Pakistán Este (Bangladesh) en 1971, la de Tanzania en Uganda con el fin de derrocar a Idi Amin, en 1979, la de Vietnam en Camboya, poniendo fin al régimen de Pol Pot y a las atrocidades cometidas por las autoridades camboyanas o la intervención francesa en la República Centroafricana para derrocar a Bokassa, constituyen ejemplos de tales intervenciones. Las acciones de la India, Tanzania y Francia no fueron condenadas por el Consejo de Seguridad ni por la Asamblea General. La intervención de Vietnam, sin embargo, fue condenada por el Consejo de Seguridad: aunque puso fin al genocidio perpetrado por los Jemeres Rojos en Camboya, pesaron más los antecedentes del régimen vietnamita en materia de derechos humanos y la línea de fractura geoestratégica entre las potencias que respaldaban a Camboya o a Vietnam.<sup>43</sup> Haciéndose eco de esta práctica del Consejo, Schachter concluye que cuando un Estado o un grupo de estados usa la fuerza sin autorización del Consejo de Seguridad, para poner fin a la comisión de atrocidades contra la población, si la necesidad de la intervención es evidente y existe una clara intención humanitaria, es probable que no vean su acción condenada.<sup>44</sup>

En fechas más recientes también suscitaron controversia otras intervenciones como las de Francia, Reino Unido y Estados Unidos en Irak, en 1991, declarando una zona de exclusión para las fuerzas armadas iraquíes al norte del paralelo 36, proporcionando ayuda humanitaria y desplegando tropas sobre el terreno con el fin de proteger a la población kurda y facilitar la llegada de asistencia humanitaria; las de la CEDEAO (Comunidad Económica de Estados de África Oeste) en Liberia (1989) y en Sierra Leona (1997) y la de la OTAN en Kosovo, en 1999. El Consejo de Seguridad al juzgar cada caso de uso de la fuerza, parece haber optado por ponderar consideraciones de legalidad y legitimidad. En algunos casos se ha hablado de ratificación o aprobación a posteriori por el Consejo de Seguridad de usos de la fuerza no autorizados. Aunque hay que notar que el hecho de que los debates del Consejo de Seguridad concluyan sin la condena de una determinada actuación no equivale necesariamente a una legitimación a posteriori de dicha actuación: cuando el uso de la fuerza es llevado a cabo por uno o varios miembros permanentes del Consejo, o por un país aliado, el mecanismo del veto hace impensable una condena de la acción. Se podría hablar de ratificación a posteriori en el caso de las intervenciones militares de la CEDEAO en Liberia y en Sierra Leona, donde el Consejo de Seguridad elogió explícitamente los esfuerzos de la organización por sus esfuerzos para restablecer la paz y la seguridad (Resolución 788, de 19 de noviembre de 1992, en el caso de Liberia; Resolución 1260, de 20 de agosto de 1999, a propósito de Sierra Leona). Sin embargo, aunque se ha afirmado que la resolución 1244 (1999), de 10 de junio, representaba una autorización retroactiva del uso de la fuerza por la OTAN en Kosovo en 1999, dicha resolución no contiene cláusulas que elogien la intervención de la Alianza. El Consejo de Seguridad, más bien, se acomodó a la situación creada y procedió con pragmatismo, avalando el acuerdo entre las partes sobre los principios para la solución política de la crisis de Kosovo y asumiendo la

---

43 GRAY, Christine. *International Law...* op. cit, p. 33.

44 SCHACHTER, Oscar. *International Law in Theory and Practice*, op. cit, p. 126.



función primordial que le correspondía en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. El Informe de la Comisión Independiente sobre Kosovo concluyó que la acción de la OTAN no fue legal pero sí legítima, porque era necesaria tras haberse agotado la vía diplomática y existir un grave riesgo de catástrofe humanitaria.<sup>45</sup>

Varios autores han expresado su dificultad para emitir una conclusión sobre la licitud en supuestos de esta naturaleza. Por un lado, se señala que admitir la legalidad de una intervención al margen del Consejo de Seguridad pondría en entredicho la validez del régimen jurídico de la Carta.<sup>46</sup> Por otro, se aduce que cada caso de intervención humanitaria debe ser valorado a la luz de las circunstancias concretas, que incluyen no solo consideraciones referidas a su necesidad para proteger los derechos humanos de las poblaciones en peligro sino también hasta qué punto las partes han intentado actuar de la manera más ajustada a la legalidad.<sup>47</sup>

No obstante el consenso alcanzado en la Cumbre de 2005, algunos Estados han manifestado sus recelos ante la posibilidad de que la responsabilidad de proteger sirva como un instrumento de continuidad de políticas intervencionistas<sup>48</sup> y ante su posible aplicación selectiva.<sup>49</sup> Los debates en el Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en los conflictos armados son un reflejo de la división generada en torno al concepto.<sup>50</sup> Los trabajos del Secretario General sobre la responsabilidad de proteger se han plasmado en una pluralidad de informes que se centran cada vez en un aspecto diferente del concepto.<sup>51</sup> Los informes desarrollan las diversas vertientes de la respon-

45 *Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report*, disponible en [http://site-maker.umich.edu/drwcasebook/files/the\\_kosovo\\_report\\_and\\_update.pdf](http://site-maker.umich.edu/drwcasebook/files/the_kosovo_report_and_update.pdf). El Informe proponía una interpretación de la doctrina de la intervención humanitaria situada a medio camino entre una revisión del derecho internacional vigente y una propuesta para un consenso moral internacional. Se trataría de superar la rigidez de la legalidad incorporando criterios de legitimidad. En este sentido, el Informe solicitó la revisión del derecho aplicable para hacerlo más congruente con el consenso internacional.

46 CASSESE, Antonio. “*Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community*”, *European Journal of International Law*, vol. 10 (1999), pp. 23-30.

47 SIMMA, Bruno. “NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects”, *ibidem*, p. 1-22; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. “Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (La ‘Guerra de Kosovo’)”, *Anuario de Derecho Internacional*, 2000, pp. 93-132; Franck, Thomas. “*In extremis: are there legal principles applicable to the illegal use of force?*” en L.C. Vohrah (ed.) *Man’s Inhumanity to Man*, *Kluwer Law* 2003, pp. 935-952.

48 FOCARELLI, “La dottrina della ‘responsabilità di proteggere’ e l’intervento umanitario”, *Rivista di Diritto Internazionale*, 2008/2, pp. 317-346.

49 En este sentido, México (UN Doc. S/PV.5703, o, 28), China (UN Doc. S/PV.5703, p. 17), Qatar (UN Doc. S/PV.5703, p. 11) y Colombia (UN Doc. S/PV.5703, p. 39).

50 Security Council SC/10442, 6650th meeting, 9 noviembre de 2011 (disponible en [responsibilitytoprotect.org](http://responsibilitytoprotect.org)).

51 El primer informe (*Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, Doc. A/63/677, 12 de enero de



sabilidad de proteger y aportan información útil sobre las posturas de los estados, si bien no realizan aportaciones decisivas en relación con la concreción práctica de la figura y los obstáculos que debe superar para su ejercicio efectivo, a pesar de que los dos últimos fueron elaborados con posterioridad a la crisis Libia.<sup>52</sup> En su discurso ante la Asamblea General, el 25 de septiembre de 2012, el Secretario General dejaba constancia de nuevo de la necesidad de “dar un significado concreto a la responsabilidad de proteger.”<sup>53</sup>

Aunque la “responsabilidad de proteger” fue incorporada a algunas resoluciones del Consejo de Seguridad<sup>54</sup>, la figura no tuvo una particular repercusión en la práctica hasta la intervención militar en Libia de marzo de 2011.<sup>55</sup> En la resolución 1973 (2011), 17 de marzo de 2011, el Consejo de Seguridad, tras reiterar la responsabilidad de las autoridades libias de proteger a su propia población y condenando la grave y sistemática violación de los derechos humanos que estaba teniendo lugar, se situó en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y autorizó a los Estados Miembros para que, actuando a título nacional o por medio de organizaciones o acuerdos regionales, adoptaran todas las medidas necesarias para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles bajo amenaza de ataque, aunque excluyendo el despliegue de tropas sobre el te-

---

2009), se centró en los tres pilares del concepto y en la función que desempeña la comunidad internacional para su aplicación. El segundo informe analizó la responsabilidad de proteger desde la perspectiva de la alerta temprana y la evaluación (A/764/184). El tercer informe abordó la función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger (A/65/877-S/2011/393). Por último, el cuarto informe (*La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva*, A/66/874-S/2012/578, de 25 de julio de 2012), se centra en las diferentes dimensiones del tercer pilar del concepto, referido a la responsabilidad de los Estados Miembros de adoptar medidas colectivas, tanto pacíficas como coercitivas, siempre de acuerdo con la Carta y, en su caso, a través del Consejo de Seguridad, cuando la prevención falla y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica o crímenes de lesa humanidad (Hacer efectiva la responsabilidad de proteger, Doc. A/63/677, par. 11).

52 Resulta ilustrativo el seguimiento de la evolución del concepto, en este sentido vide CERVELL HORTAL, María José. *Naciones Unidas, Derecho internacional y Darfur*, Granada: Ed. Comares, 2010, pp. 52-76.

53 Tras la presentación del primer informe del Secretario General, la Asamblea General inició un diálogo informal con reuniones anuales a partir de los informes previos del Secretario. El último ha sido el diálogo sobre el “Informe del Secretario General sobre la responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva”, celebrado el 5 de septiembre de 2012.

54 La primera en incorporarla fue la resolución 1674 (2006), en la que el Consejo “Reafirma las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 respecto de la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad” (párrafo 4). Posteriormente el Consejo la ha mencionado al tratar de la protección de civiles en conflictos armados, por ejemplo, en el Preámbulo de la resolución 1894 (2009), de 11 de noviembre.

55 HERRERO DE LA FUENTE, Alberto, *La crisis de Libia (2011) y la responsabilidad de proteger*, Lección inaugural del Curso académico 2011-2012, Universidad de Valladolid, 2011, pp. 9-16.

reno.<sup>56</sup> La responsabilidad de la intervención militar se concentró en Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, en una operación que finalmente quedaría bajo dirección de la OTAN.<sup>57</sup> Esta primera puesta en práctica de la figura no ha estado exenta de controversia, por el modo en que se llevó a cabo y por su resultado final.<sup>58</sup>

Algunos acogieron la intervención armada con respaldo del Consejo de Seguridad como un triunfo de la doctrina de la “responsabilidad de proteger”.<sup>59</sup> Otros apuntaron una eventual extralimitación del mandato de la resolución en la conducción de la operación, constatable en las numerosas declaraciones de líderes políticos de los países implicados, según las cuales uno de los objetivos de la intervención había pasado a ser el cambio del régimen libio. La resolución 1973 no contiene mención alguna sobre el futuro de Gadafi, ni se fija como objetivo derrocar el régimen vigente en Libia.<sup>60</sup> La coalición internacional, sin embargo, pasó a determinar que el único escenario final aceptable para garantizar la protección de los civiles era que Gadafi abandonara el poder.<sup>61</sup> Numerosos analistas manifestaron su prevención ante otro aspecto de la intervención: su estrategia pobremente definida. La previsión del cambio de régimen como objetivo no había sido acompañada de una evaluación de las potenciales implicaciones que el derrocamiento del presidente Gadafi podía tener en un Estado como Libia,

---

56 Se ha señalado que “de esta forma se buscaba calmar las inquietudes y los malos recuerdos de la acción en Kosovo (1999) e Irak (2003), intervenciones ilegales y agresoras con ocupación terrestre”. Vide MANGAS MARTÍN, Araceli. “La autorización del uso de la fuerza armada en Libia”, *Análisis Real Instituto Elcano*, 57/2011.

57 El 27 de marzo, la Alianza asumió la responsabilidad de implementar todos los aspectos de la resolución 1973 del Consejo de Seguridad y, el 31 de marzo, asumió oficialmente el mando de la operación.

58 BERMEJO GARCÍA, Romualdo. “La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno: un mal inicio para la responsabilidad de proteger”, XXVII *Anuario de Derecho Internacional*, 2011, pp. 9-55.

59 Gareth EVANS, uno de los padres del concepto, defendió que no se trataba de un bombardeo por la democracia o para obtener la cabeza de Gadafi, sino que “legal, moral, política y militarmente, sólo tiene una justificación: proteger a la población del país” (BAJORIA, Jayshree. “Lybia and the responsibility to protect”, *Council on Foreign Relations*, 24 de marzo de 2011, disponible en <http://www.cfr.org/libya/libya-responsibility-protect/p24480>)

60 De conformidad con el mandato de Naciones Unidas, la OTAN afirmó en reiteradas ocasiones que el único objeto de los bombardeos internacionales era la protección de la población y que cuando cesara la violencia, se pondría fin a éstos. Inicialmente, también Obama declaró que el objetivo de Estados Unidos y de la intervención internacional era evitar una masacre por parte de las tropas de Gadafi contra los disidentes y aclaró que derrocar al dictador por la fuerza no se encontraba entre los planes de la coalición ya que ello supondría debilitar y dividir a los aliados repitiendo los errores cometidos en Irak (cf. Instituto Europeo del Mediterráneo, *Cronología de las revueltas en el mundo árabe 2010-2011*. Libia (<http://www.iemed.org/dossiers/dossiers-iemed/mon-arab-i-mediterrani/onada-decanvis-al-mon-arab/pdfs/libia1304.pdf>).

61 B. Obama, D. Cameron y N. Sarkozy. “Libya’s Pathway to Peace”. *The New York Times*. 14 de abril 2011.

caracterizado por su bajo nivel de institucionalización.<sup>62</sup> Finalmente, cuando ya pudo considerarse que el régimen de Gadafi había sido derrotado, el Consejo de Seguridad acogería “con beneplácito la mejora de la situación en ese país” alentando el establecimiento de un gobierno de transición inclusivo y representativo.<sup>63</sup>

Se evidencia así uno de los riesgos inherentes del uso de la fuerza en ejercicio de la responsabilidad de proteger: que la acción acabe convirtiéndose en una intervención en una guerra civil a favor de la facción opuesta al régimen que suele ser, ciertamente, el más débil.<sup>64</sup> En el diálogo sobre la responsabilidad de proteger, celebrado en la Asamblea General, en septiembre de 2012, algunos Estados manifestaron su preocupación por el modo en que se había invocado y aplicado la responsabilidad de proteger en Libia, apuntando que esa era una de las razones que habían conducido al impasse sobre Siria.<sup>65</sup> Haciendo balance de la aplicación del concepto ante la Asamblea General, el Secretario General subrayaba en septiembre de 2012, que la responsabilidad de proteger había alcanzado un particular protagonismo durante el año y medio anterior destacando que había sido aplicada en Libia, Yemen y Siria por medio de resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General. Por obra del Alto Comisario para los derechos humanos y de dos Asesores Especiales, la responsabilidad de proteger también fue invocada en Costa de Marfil, Guinea, Kirgizstan, Sudán del Sur, Sudan y la República Democrática del Congo, entre otros. A juicio del Secretario General, los casos de Costa de Marfil y de Libia representaban un éxito de la responsabilidad de proteger aunque la situación resultante haya seguido siendo problemática. Siria, por el contrario, ejemplificaba un nuevo fracaso. El elenco de ejemplos y la referencia a la labor de órganos diferentes al Consejo de Seguridad revela la voluntad de enfatizar el amplio abanico de actuaciones posibles para ejercer la responsabilidad de proteger, de modo que únicamente el sector final de uno de los extremos comportaría la autorización del uso de la fuerza por el Consejo de Seguridad. La mención del ejemplo de Siria,

62 HAAS, Richard N. “Why Europe No Longer Matters”, *Council on Foreign Relations*, Op-Ed, 17 de junio 2011, p. 1 (disponible en <http://www.cfr.org/europe/asia/why-europe-no-longer-matters/p25308>).

63 Resolución 2009(2011) del Consejo de Seguridad, de 16 de septiembre. Para un análisis de la actuación del Consejo de Seguridad, vide BLANC ALTEMIR, Antonio. *La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros Acuerdos a la Primavera Árabe*, Madrid: Tecnos, 2012, p. 228-229.

64 WALZER, Michael. “On Humanitarianism: is helping others charity, or duty, or both?”, *Foreign Affairs* nº 90, 2011, pp. 69-80. Como destaca este autor, toda acción humanitaria es un proyecto político cuyo éxito requiere que se disponga de suficiente información, compromiso con la justicia y preparación para realizar una ponderación prudente del daño inherente a toda intervención militar y del bien que se intenta lograr.

65 UN Press Release, General Assembly, GA/11270, Department of Public Information, United Nations, Nueva York, 5 de septiembre de 2012. El Secretario General ha señalado a este respecto que los temores sobre el uso inadecuado del concepto no debían inhibir a la comunidad internacional frente a los casos graves de violencia o de incitación a la violencia. Aunque los casos de inhibición de la comunidad internacional se deben menos a los escrúpulos contra el intervencionismo de los pequeños Estados que al bloqueo del Consejo de Seguridad por alguno de los miembros permanentes.

sin embargo, pone de manifiesto que ese es el sector más sensible, donde el fracaso de la responsabilidad de proteger tiene por resultado graves costes humanos.<sup>66</sup>

## 5. Conclusiones

Al igual que en otros sectores del Derecho Internacional, la regulación del uso de la fuerza comprende áreas en las que resulta particularmente complejo determinar lo que forma parte de la norma vigente y lo que representa todavía una aspiración. A lo largo de este trabajo se ha puesto de manifiesto la ambigüedad del régimen jurídico de la Carta y algunos de los problemas esenciales que plantea su interpretación y aplicación en la actualidad.

Durante la pasada década adquirieron protagonismo diferentes problemas de interpretación del derecho de legítima defensa, de modo particular la controversia entre los partidarios (minoritarios) y detractores de un derecho de legítima defensa preventivo frente a amenazas latentes. También la posibilidad de invocar la legítima defensa para amparar la respuesta militar frente a los atentados terroristas del 11 de septiembre, y el alcance admisible de esta interpretación. Los Informes preparatorios de la Cumbre del Milenio celebrada en 2005, coinciden en afirmar que la Carta da cobertura al uso de la fuerza en legítima defensa frente a un ataque armado consumado, o ante una amenaza inminente del mismo. Por el contrario, la pretensión de invocar una legítima defensa preventiva para justificar acciones unilaterales frente a amenazas latentes derivadas, fundamentalmente, del terrorismo internacional carecería de respaldo en la Carta. Únicamente el Consejo de Seguridad, actuando en el marco del Capítulo VII, puede autorizar el uso preventivo de la fuerza para preservar la paz y la seguridad internacionales ante amenazas graves pero latentes.

Otra cuestión que ocupó un lugar central en la agenda de varios órganos principales de la ONU fue la emergencia de una responsabilidad colectiva de proteger a la población civil frente a los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Aunque algunos informes de expertos independientes lo calificaban como principio emergente, la Asamblea General rebajó las expectativas en el Documento Final de la Cumbre de 2005. Posteriores informes del Secretario General, así como el diálogo mantenido por la Asamblea General sobre la responsabilidad de proteger, han contribuido a explicitar el contenido de esta amplia figura, si bien los problemas referentes a su naturaleza jurídica y aplicación efectiva siguen pendientes de una mayor concreción. Una situación que es reveladora de la división que la noción ha suscitado, particularmente en su dimensión coercitiva. La responsabilidad de proteger abarca una amplia gama de instrumentos, desde medidas preventivas de variada

---

66 UN Press Release, Secretary General, SG/SM/14490-GA/11271, Department of Public Information, United Nations, Nueva York, 5 de septiembre de 2012.

índole hasta otras colectivas de carácter no militar. Sólo en situaciones de extrema gravedad y cumpliendo los requisitos necesarios puede justificar la decisión de intervenir militarmente, solución que es siempre excepcional y que debe ajustarse a lo dispuesto por la Carta, por lo que queda sujeta a la previa autorización del Consejo de Seguridad.

En ambos casos, ejercicio de la responsabilidad de proteger y reacción frente a amenazas latentes, se trata de que el Consejo de Seguridad actúe de conformidad con el régimen previsto en la Carta. El sistema gravita, por lo tanto, en torno a la asunción de esta responsabilidad por parte del Consejo. La experiencia muestra que si el Consejo de Seguridad no actúa, resulta difícil evitar que los Estados particularmente interesados o afectados por la situación decidan actuar unilateralmente.

## BIBLIOGRAFÍA

- BAJORIA, Jayshree. “*Lybia and the responsibility to protect*”, *Council on Foreign Relations*, 24 de marzo de 2011.
- BERMEJO GARCIA, R., *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Madrid, Civitas, 1993.
- BERMEJO GARCÍA, Romualdo. “El Derecho Internacional frente al terrorismo: ¿Nuevas perspectivas tras los atentados del 11 de septiembre?” , *Anuario de Derecho Internacional*, 2001, pp. 5-24.
- BERMEJO GARCÍA, R., “La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno: un mal inicio para la responsabilidad de proteger”, *XXVII Anuario de Derecho Internacional*, 2011, pp. 9-55.
- BLANC ALTEMIR, A., La Unión Europea y el Mediterráneo. *De los primeros Acuerdos a la Primavera Árabe*, Madrid: Tecnos, 2012.
- BROOKS, Rosa. “Mission Creep in the War on Terror”, *Foreign Policy*, 14 marzo, 2013.
- BROWNLIE, I. *International Law and the Use of Force by States*. Oxford: Oxford University Press, 1963.
- CASANOVAS Y LA ROSA, Oriol en DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 15ª ed., p. 1006.
- CASSESE, A., “*Ex iniuria ius oritur*: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community”, *European Journal of International Law*, vol. 10 (1999), pp. 23-30.
- CERVELL HORTAL, María José: Naciones Unidas, *Derecho internacional y Darfur*, Granada: Ed. Comares, 2010.
- Conforti, Benedetto. “Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de Sécurité en matière de constatation d’une menace contre la paix d’une rupture de la paix ou d’un acte d’agression”, en *Le développement du rôle du Conseil de Sécurité*, Dordrecht/ Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 51-60.
- DELBRÜCK, Jost. “The Fight Against Global Terrorism: Self-Defense or Collective Security as International Police Action? Some Comments on the International Legal Implications of the ‘War on Terrorism’”, *German Yearbook of International Law*, 2001.
- DINSTEIN, Yoram. *War, Aggression and Self-Defence*, Cambridge, Cambridge University Press: 2001.
- Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, Resolución de la Asamblea General A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005.



- EISEMANN, P.M.: "Attaques du 11 septembre et exercice d'un droit naturel de légitime défense", en BANNELIER, K. y otros (eds.): *Le droit international face au terrorisme après le 11 septembre*, pp. 239-248.
- Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América*, 17 de septiembre de 2002, disponible en <http://merln.ndu.edu/whitepapers/USNSSS-Spanish.pdf>.
- FOCARELLI, "La dottrina della 'responsabilità di proteggere' e l'intervento umanitario", *Rivista di Diritto Internazionale*, 2008/2, pp. 317-346.
- FRANCK, T. M. "Terrorism and the Right of Self-Defense", *American Journal of International Law*, vol. 95, 2001, p. 840.
- FRANCK, T.: *Recourse to force: state action against threats and armed attacks*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Franck, Thomas. "In extremis: are there legal principles applicable to the illegal use of force?", en L.C. Vohrah (ed.) *Man 's Inhumanity to Man*, Kluwer Law, 2003, pp. 935-952.
- GLENNON, Michael, J. "The Fog of Law: Self-Defense, Inherence, and Incoherence in Article 51 of the United Nations Charter", 25 *Harvard Journal on Law and Public Policy*, 2002, pp. 539, 547.
- GRAY, C. *International Law and the Use of Force*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- GREENWOOD, C. "International Law and the Pre-emptive Use of Force: Afghanistan, Al-Qaida, and Iraq", 4 *San Diego International Law Journal*, 2003 pp. 7-37.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C.: "El 'uso de la fuerza' en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005) y, a la postre, en el Documento Final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2005)", *Anuario de Derecho Internacional*, 2005, pp. 13-49.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C.: "Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (La 'Guerra de Kosovo')", *Anuario de Derecho Internacional*, 2000, pp. 93-132.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. "¿'No cesaréis de citarnos leyes viendo que ceñimos espada? (A propósito del 11-S)", *Anuario de Derecho Internacional*, 2001, pp. 25-38.
- HERRERO DE LA FUENTE, Alberto, *La crisis de Libia (2011) y la responsabilidad de proteger*, Lección inaugural del Curso académico 2011-2012, Universidad de Valladolid, 2011.
- HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis. "Irak y Afganistán: una comparación ante el Derecho Internacional". *Real Instituto Elcano*, ARI no 10/2008.

IOVANE, Massimo/ DE VITTOR, Francesca. “La doctrine européenne et l’intervention en Iraq”, *Annuaire français de droit international*, 2003, pp. 17-31.

La responsabilidad de proteger, Informe de Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, 2001, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/57/303>.

LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ, Eugenia. “Repensando el sistema de seguridad colectiva: el Consejo de Seguridad y las nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales”, en C. Ramón Chornet, *La acción colectiva del uso de la fuerza. Nuevos escenarios, nuevos principios de actuación en el orden internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 57-139.

MANGAS MARTÍN, Araceli. “La autorización del uso de la fuerza armada en Libia”, *Análisis Real Instituto Elcano*, 57/2011.

RAMÓN CHORNET, C.: “La lucha contra el terrorismo internacional después del 11 de septiembre 2001”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2001, pp. 273-287.

REISMANN, W.: “Assesing Claims to Revise the Law of War”, *American Journal of International Law*, 2003, pp. 82-90.

REMIRO BROTONS, Antonio. “Terrorismo, mantenimiento de la paz y nuevo orden”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2001, pp. 125-171.

REMIRO BROTONS, A. [et. al.]. *Derecho Internacional. Curso General*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2010.

SCHACHTER, Oscar, *International Law in Theory and Practice*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff Publ., 1991.

SCHEFFER, David J. “Use of Force After the Cold War: Panama, Iraq and the New World Order”, en L. Henkin (et al.) *Right v. Might: International Law and the Use of Force*, New York, Council on Foreign Relations, 2nd ed., 1991, pp. 109-172.

SIMMA, B., “NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects”, *European Journal of International Law*, vol. 10 (1999), p. 1-22.

*Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo y derechos humanos para todos*. Informe del Secretario General, doc A/59/2005, 21 de marzo 2005.

*Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, Documento A/59/565, 2 de diciembre de 2004.

VAN DEN HOLE, Leo. “Anticipatory Self-Defence Under International Law”, *American University International Law Review*, vol. 19, 2003, pp. 69-106.

WALDOCK, C. Humphrey. *The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law*, Recueil des Cours II, pp. 451-97.

- WALZER, M., "On Humanitarianism: is helping others charity, or duty, or both?" *Foreign Affairs* n. 90, 2011, pp. 69-80.
- WECKEL, Ph.: "Interdiction de l'emploi de la force: de quelques aspects de méthode", en *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*, SFDI, Paris, Pedone, 2005, pp. 189-195.
- ZEMANEK, Karl. "Self-Defence against Terrorism; Reflexions on an Unprecedented Situation", en MARÍÑO MENÉNDEZ, F.: *El Derecho internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al Profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 695-714.



*Yaiza Rubio*  
*Analista de Inteligencia*

*Félix Brezo*  
*Analista de Inteligencia*

## LA SOBREEXPOSICIÓN EN LA RED DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA ACERCA DE INSTALACIONES DE INTERÉS PARA LA DEFENSA

La disponibilidad de información geográfica puede suponer un problema, cuando se muestran instalaciones de interés para la defensa y los gobiernos no disponen de herramientas para controlar su difusión. Para analizar este inconveniente, se ha recogido información sobre más de 40 bases militares de diferentes países y se ha desarrollado una metodología para evaluarla. Además, los autores proponen la creación de un indicador que mida el nivel de exposición de las instalaciones observadas, para determinar hasta qué punto se compromete su seguridad. Por todo ello, se cree conveniente la inclusión en los planes de contrainteligencia de la monitorización de las imágenes difundidas por los servicios cartográficos y el establecimiento de un marco internacional que gestione la información disponible en la red de manera neutral.

*Amenaza asimétrica, contrainteligencia, defensa, monitorización, OSINT (inteligencia de fuentes abiertas), sistemas cartográficos.*

*Geographic information could be a problem when it displays infrastructures of interest to defense and governments do not have tools to control their diffusion. In order to face this difficulty, we have collected informa-*

*tion about more than forty military bases in different countries and we have developed a methodology for the evaluation of such information. In addition, the authors propose the creation of an indicator measuring the exposure level of the observed infrastructures to determine the extent to which this compromises their safety. Therefore, we find appropriate to include the monitoring of images provided by mapping services in counterintelligence plans and the establishment of an international framework that could manage neutrally the geographic information available on the Internet.*

*Asymmetric threats, defence, counterintelligence, geographic systems, monitoring, OSINT (Open Source Intelligence).*

## LA SOBREEXPOSICIÓN EN LA RED DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA ACERCA DE INSTALACIONES DE INTERÉS PARA LA DEFENSA

### 1. Introducción

El uso de las fuentes abiertas como base para la creación de inteligencia es un hecho consumado. Hoy en día, la gran cantidad de herramientas OSINT existentes, también llamadas de fuentes abiertas<sup>1</sup>, se convierten en un pilar fundamental para la ejecución de nuevos análisis.

El proceso para obtener imágenes de satélite a través de los sistemas de información geográfica tradicionales es complicado, debido a factores técnicos, meteorológicos y de mercado. Los satélites de alta resolución, objeto de estudio en este artículo, se encuentran a unos pocos kilómetros de altura sobre la Tierra, por lo que su ángulo de visión es reducido y cubren una porción mínima de la superficie del planeta. Además, las condiciones meteorológicas deben ser suficientemente óptimas para garantizar cierto nivel de calidad en las imágenes. Por otro lado, las empresas propietarias de estos satélites, con el objetivo de rentabilizar su inversión, se apropian de las imágenes más actuales, y solo aquellas más desfasadas se ponen a disposición de otros proveedores como Google, Yahoo o Bing.

En este contexto, la disponibilidad de una gran cantidad de información geográfica es una importante herramienta de apoyo para el analista. Sin embargo, tan fácil acceso se convierte en un obstáculo, al mostrar información sobre infraestructuras de zonas con alto valor estratégico o militar; de tal modo que podría ser utilizada con el objetivo de planificar nuevos ataques<sup>2</sup>. Así, el Grupo Parlamentario Popular en el congreso propuso al gobierno la elaboración de un estudio para evaluar los posibles problemas de

---

<sup>1</sup> ESTEBAN NAVARRO, Miguel Ángel. Glosario de Inteligencia, página 86 y 87., Ed. Ministerio de Defensa, 2007.

<sup>2</sup> HARDING, Thomas. Terrorists “use Google maps to hit UK troops”, The Telegraph, 13 de enero de 2007



seguridad derivados de la información disponible en estas plataformas<sup>3</sup>, siendo aprobada la propuesta con el apoyo de todos los grupos en abril de 2013<sup>4</sup>. España no es un caso excepcional. Países como la India ya se plantearon, en 2009, el cierre de Google Earth para evitar atentados como los de Bombay<sup>5</sup>.

Desde el año 2001 hasta hoy, se han producido cambios en la tipología de las amenazas que han evolucionado hacia un enfoque más asimétrico, y que algunos autores han denominado *guerras de cuarta generación*<sup>6</sup>. Los gobiernos ya no deben preocuparse únicamente de proteger sus fronteras frente a ataques del exterior, sino que también han de proteger a su población de los ataques contra objetivos civiles que forman parte de la estrategia terrorista.

De la superioridad tecnológica de la que hacían gala algunas potencias se ha pasado a un escenario en el que la aceleración del desarrollo tecnológico, y sobre todo la democratización del acceso a la tecnología, con el auge de internet, han hecho posible el enfrentamiento asimétrico. Hoy en día, la capacidad para obtener, distribuir y actuar sobre información fiable es más crítica que la capacidad de destrucción de los sistemas de armas<sup>7</sup>. En este marco es donde los sistemas cartográficos en línea podrían suponer en el futuro una amenaza aún mayor.

El resto del artículo está estructurado como sigue. En el punto siguiente se plantea la hipótesis fundamental y los objetivos del artículo. A continuación, se estudia la capacidad de los países para modificar la información geográfica que se muestra en los sistemas cartográficos en línea. Posteriormente, se propone una metodología para la evaluación de las imágenes y así poder crear un indicador que refleje la sobreexposición de información actual a la que están sometidos los países. Finalmente, se exponen las principales conclusiones derivadas del análisis desarrollado.

---

3 CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2013). Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, sobre la información de instalaciones sensibles para la Seguridad Nacional obtenida de satélites cartográficos y accesible a través de fuentes abiertas o de acceso limitado. [Internet] Boletín Oficial de las Cortes Generales, lunes 11 de marzo de 2013, Serie D, núm. 236, pp. 7-8 [fecha de consulta: 2 de abril de 2013]. Disponible en: <http://goo.gl/8M7WC>.

4 EFE (2013). El Congreso pide pixelar en internet las zonas clave por seguridad nacional. [Internet] Madrid (España), 18 de abril de 2013 [fecha de consulta: 2 de abril de 2013]. Disponible en: <http://goo.gl/QAB2E>

5 PÚBLICO. Censurar Google Earth para acabar con el terrorismo, en [publico.es](http://publico.es), Madrid (España), 11 de marzo de 2009.

6 LIND, William S. (2004). Internet World Stats: Usage and Population Statistics. [Internet] Antiwar.com [fecha de consulta: 2 de abril de 2013]. Disponible en: <http://goo.gl/2e3sc>

7 LIND, William S., NIGHTENGAL, Keith; SCHMITT, John F.; SUTTON, Joseph W. y WILSON, Gary I. (1989). The Changing Face of War: Into the Fourth Generation en *Marine Corps Gazette*, 73, 10; ProQuest Direct Complete, pág. 22.

## 2. Metodología y objetivos

La **hipótesis fundamental** en la que se basa este trabajo es la siguiente: «es posible que se esté dando una situación de sobreexposición de información cartográfica sobre instalaciones de carácter militar que comprometa la seguridad de estas y que pueda convertirse en una amenaza mayor en el futuro».

Con la intención de poder corroborar esta hipótesis, se ha definido el siguiente **objetivo general**: identificar la necesidad de una especial vigilancia de la información que proporcionan los sistemas cartográficos en línea y su inclusión en los planes de contrainteligencia, así como determinar su impacto para la Defensa.

Del alcance del objetivo general se desglosan los siguientes **objetivos específicos** para este estudio:

- Determinar si los países tienen la capacidad de modificar la información mostrada por los sistemas cartográficos, mediante operaciones de denegación y decepción, para mitigar la sobreexposición a la que están sometidos.
- Crear una metodología capaz de evaluar la calidad de las imágenes que proporcionan los sistemas cartográficos y, en base a ella, estimar la calidad de la información mostrada sobre un país cualquiera.
- Definir un indicador que refleje el nivel de exposición de bases militares que ofrecen los sistemas de información geográfica.

Para desarrollar cada una de las diferentes partes en que se subdividirá el problema, de cuyo análisis derivará la confirmación o el desmentido de la hipótesis inicial de trabajo, se realizarán diferentes tipos de estudios, con una base metodológica mayoritariamente documental y procedente de fuentes abiertas, complementadas por una investigación de campo.



Figura 1. Fases del ciclo de inteligencia según la OTAN.

A partir de aquí, para alcanzar los objetivos propuestos se ha seguido la metodología basada en las cuatro fases que marca el ciclo de inteligencia de la OTAN (véase Figura 1).

- I. Dirección.** Se trata de la primera parte del ciclo de inteligencia, que tiene por objetivo la determinación de las necesidades de inteligencia y la planificación de las acciones que se deben emprender para su resolución.
- *Requerimiento general:* determinar si se está dando una sobreexposición de información cartográfica, sobre instalaciones de carácter militar en la red, que pueda constituir una amenaza.
  - *Requerimiento específico:* determinar las variables que explican el nivel de exposición actual de las instalaciones militares. El listado de objetivos militares seleccionados (véase Tabla I) recoge más de 40 bases de 16 países, que han sido agrupados de la siguiente forma por zonas de interés geoestratégico: Europa (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido), grandes potencias (China, EEUU, Rusia), Sudamérica (Brasil, Colombia, Venezuela), Oriente Próximo (Irán, Israel, Siria) y Asia-Pacífico (Corea del Norte, Corea del Sur, Japón).

Tabla I. Relación de bases militares analizadas.

|                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Asia-Pacífico</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Corea del Norte: S.Anch'ang-ni (38° 54' 28" N, 125° 14' 12" E), N. Pyongyang (39° 13' 28" N, 125° 40' 20" E), S. Hamgyong (9° 59' 44" N, 127° 36' 51" E).</li> <li>– Corea del Sur: Osan AB (39° 59' 44" N, 127° 36' 51" E), Kunsan AB (35° 54' 13" N, 126° 36' 57" E) y Commander Fleet Activities Chinhae (35° 8' 53.13" N, 128° 38' 1.56" E).</li> <li>– Japón: Misawa AB (40° 42' 19" N, 141° 22' 19" E), Yokota AB (35° 44' 55" N, 139° 20' 55" E) y Kadena AFB (26° 21' 6" N, 127° 46' 10" E)</li> </ul>                                                                                                                                       |
| <b>Europa</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Alemania: Spangdahlem (49° 58' 33" N, 6° 41' 50" E) y Ramstein (49° 26' 38.1" N, 7° 36' 8.13" E).</li> <li>– España: Los Llanos (38° 56' 48" N, 1° 51' 48" W), Morón de la Frontera (37° 10' 29" N, 5° 36' 57" W), Torrejón de Ardoz (40° 29' 48" N, 3° 26' 45" W) y Zaragoza (41° 39' 58" N, 1° 2' 30" W).</li> <li>– Francia: Avord (47° 3' 12" N, 2° 37' 57" E) y Nancy (48° 34' 59.75" N, 5° 57' 15.67" E).</li> <li>– Italia: Aviano (46° 1' 53" N, 12° 35' 49" E) y Decimomannu (39° 21' 15" N, 8° 58' 20" E).</li> <li>– Reino Unido: RAF Cottesmore (52°43'46"N 000°39'05"O) y Military Marine LTD (50° 23' 23" N, 4° 10' 49" W).</li> </ul> |

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>O r i e n t e<br/>Próximo</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Irán: Omdiyeh Air Base (30° 49' 51" N, 49° 32' 35" E), Mehrabad International Airport (35° 41' 19" N, 51° 18' 46" E) y Shahkrokhi Air Base (35° 12' 37" N, 48° 39' 12" E).</li> <li>– Israel: Atlit Naval Base (32° 42' 19" N, 34° 56' 2" E), Ramat David Airbase (32° 40' 0" N, 35° 11' 0" E) y Rosh Pina Airport (32° 58' 51.77" N, 35° 34' 18.87" E).</li> <li>– Siria: As Suwayda (36° 31' 19" N, 37° 2' 12" E), Jirah (36° 5' 48" N, 37° 56' 11" E) y Minakh (36° 31' 19" N, 37° 2' 12" E).</li> </ul> |
| <b>Sudamérica</b>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Brasil: Florianópolis Air Force Base (27° 40' 13" S, 48° 32' 49" W) y Porto Velho-Nova Esperança (8° 42' 33" S, 63° 54' 7" W).</li> <li>– Colombia: Cartagena de Indias (10° 24' 49" N, 75° 32' 58" W) y Puerto Salgar (5° 29' 1" N, 74° 39' 26" W).</li> <li>– Venezuela: Puerto Cabello (10° 11' 0.15" N, 67° 33' 26.35" W) y Palo Negro (10° 11' 0.15" N, 67° 33' 26.35" W).</li> </ul>                                                                                                                  |
| <b>G r a n d e s<br/>Potencias</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– China: Huaiyuan Air Base (39° 43' 3" N, 113° 8' 34" E) y Tangshan Air Base (39° 39' 23" N, 118° 8' 11" E).</li> <li>– EEUU: Guantánamo (19° 55' 59" N, 75° 8' 38" W) y San Diego (32° 40' 53" N, 117° 7' 19" W).</li> <li>– Rusia: Kaliningrado (54° 46' 0" N, 20° 23' 48" E) y Severomorsk (69° 4' 0" N, 33° 25' 0" E).</li> </ul>                                                                                                                                                                         |

**2. Recolección.** Se prosigue con la obtención de datos por medios muy diversos, procedentes de distintas fuentes de información, que constituirán la base informativa a partir de la cual se generará el nuevo conocimiento.

- *Selección de servicios cartográficos:* Google Maps, Bing Maps, Yahoo Maps, OpenStreetMap y Google Earth.
- *Fuentes abiertas (OSINT).* Una posible clasificación –no exhaustiva– de las fuentes abiertas que se pueden utilizar es la siguiente:
  - Profesionales y académicas: tesis, artículos, conferencias, trabajos de expertos, documentos de think tanks, así como publicaciones periódicas y revistas científicas.
  - Bases de datos públicas y privadas: SIPRI, OECD, The CIA World Factbook, Global Peace Index, Transparency.org y TI-Defence.
  - Medios de comunicación: periódicos, televisión, radio y otros medios audiovisuales.
  - Legislación.
  - Documentos oficiales: informes, balances, estadísticas, estrategias, comunicados, presupuestos, boletines oficiales, contratos.

- *Fuentes humanas (HUMINT)*. En lo que respecta a las fuentes humanas, se ha contado con la asistencia de responsables de operaciones psicológicas, información procedente de satélites y protección de infraestructuras críticas.

Para una adecuada gestión documental se ha contado con la herramienta online Topomapper<sup>8</sup> que permite visualizar las imágenes que muestran los diferentes servicios de forma dual, facilitando la tarea de comparación de estas y permitiendo una navegación simultánea por los diferentes servicios.

**3. Procesamiento.** A continuación, se inicia la fase de procesamiento y explotación intelectual de la información.

- Se ha utilizado la *checklist* de Heuer y Pherson para la detección de decepción y se ha formulado una metodología (OPAC) para evaluar la calidad de las imágenes suministradas, como paso previo para medir la fiabilidad de los servicios cartográficos y la credibilidad del contenido suministrado por ellos.
- *Traslación de los resultados al sistema internacional de evaluación de fuentes*. Se ha medido la fiabilidad de las fuentes y la credibilidad del contenido en función del sistema internacional de evaluación de fuentes.
- *Análisis*. Se establecerán las relaciones e inferencias pertinentes, para crear un indicador que permita la estimación del nivel de exposición. Una vez definida la *checklist* OPAC se ha procedido a representar los datos en un gráfico de dispersión, con el fin de definir un modelo capaz de estimar cuál será la calidad de los datos mostrados en base a una serie de parámetros. Se utilizará la bondad de este modelo de regresión para generar un indicador del nivel de exposición en la red de la información geográfica. Con el fin de verificar el modelo predictivo anterior, se ha comparado la puntuación obtenida para España con los valores estimados por el modelo, con un doble objetivo: determinar primero cuál es el lugar que le corresponde, en comparación con el resto de países de la muestra y, posteriormente, concretar el margen de error del mismo.

**4. Disseminación.** Se pondrá a disposición de los lectores las conclusiones obtenidas a través de la correspondiente publicación.

### 3. Detección de decepción

El fácil acceso a la información geográfica se convierte en un problema para la defensa nacional, cuando quedan altamente disponibles infraestructuras con gran valor

---

8 <http://www.topomapper.com>

estratégico o militar. Entre los motivos que existen para ejecutar la decepción en los servicios cartográficos, se encuentran la importancia de la información mostrada y la gran cantidad de público al que se llega por ser Internet su medio de difusión. Por ello, es necesario determinar si los países están tomando medidas para protegerse de la sobreexposición de información produciendo ciertas alteraciones potenciales que pudieran sufrir las imágenes<sup>9</sup>.

Esto está relacionado con un concepto que siempre ha de estar presente en un análisis: la decepción como conjunto de medidas dirigidas a inducir a error al enemigo por medio de la manipulación, la deformación o la falsificación de evidencias para hacerle actuar de forma perjudicial a sus intereses. En este contexto, la mera consideración de la hipótesis de la decepción tiene un beneficio fundamental: el hecho de aportar más consistencia a la información utilizada o desacreditarla, favoreciendo así que los ejecutores vean fortalecida su capacidad para tomar decisiones.

Sin embargo, si el analista acepta la posibilidad de que parte de la información haya sido manipulada, podría ponerse en cuestión la validez de las conclusiones extraídas. Para evitar la paralización del análisis, se ha utilizado la metodología propuesta por Heuer y Pherson para la detección de decepción<sup>10</sup> que consiste en responder a una batería de preguntas agrupadas en cuatro bloques: MOM (*Motives, Opportunities, Means*), POP (*Past Oposition Practices*), MOSES (*Manipulability of Sources*) y EVE (*Evaluation of Evidence*).

El objetivo es detectar cualquier viso de ocultación y simulación de contenidos sobre los diferentes emplazamientos militares que pudieran reflejar actividades estratégicas o mostrar el nivel de fuerza de un país. La conclusión que se ha alcanzado es que, a pesar de que internet se ha convertido en una fuente de información instantánea, y de que es un canal potencial para efectuar la decepción por la cantidad de usuarios, se considera poco probable su presencia en los sistemas de información geográfica (SIG), debido a que la reputación de los servidores se podría ver afectada y a que existen otras vías para contrastar la información<sup>11</sup>.

#### 4. OPAC: un sistema de evaluación de la calidad de la información geográfica.

Los países con un nivel más alto de exposición deben ser conscientes de la importancia de contar con mecanismos de vigilancia de la información que fluye por

9 HEUER, Richard J. Cognitive factors in deception and counterdeception, en *Strategic Military Deception*, 1982.

10 HEUER, Richard J. y PHERSON, Randolph H. *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*, CQ Press College, 2010.

11 RUBIO, Yaiza y BREZO, Félix. Limitaciones de los motores cartográficos en línea para el analista de inteligencia, en el 3er Congreso Internacional de Inteligencia, Barcelona (España), 12 de noviembre de 2012.



la red sobre instalaciones de interés para la seguridad y la defensa. En este contexto, los autores proponen el uso de una batería de preguntas para evaluar la exactitud de los servicios cartográficos en línea. El objetivo es conseguir formular una *checklist* que pueda medir la calidad de estos sistemas independientemente de la magnitud de los avances tecnológicos que pudieran tener lugar en el futuro.

#### 4.1 Formulación de OPAC

En este caso, se ha utilizado un sistema de evaluación cuyo rango oscila de 1 a 5. Salvo que se indique lo contrario, el significado genérico de dicho sistema es el siguiente:

| 1                           | 2                       | 3                      | 4                             | 5                               |
|-----------------------------|-------------------------|------------------------|-------------------------------|---------------------------------|
| <i>No está desarrollado</i> | <i>Pequeños avances</i> | <i>Algunos avances</i> | <i>Avances significativos</i> | <i>Desarrollo satisfactorio</i> |

A continuación, en las tablas II, III, IV y V se recogen agrupadas las preguntas que conforman la *checklist* OPAC (columna izquierda) junto con su explicación (columna central) y el sistema numérico de ponderación utilizado para cada una de ellas (columna derecha).

Tabla II. Preguntas relativas al origen de las imágenes de la *checklist* OPAC.

| Origen de las imágenes (O)                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>O.1 ¿Cuenta el servicio cartográfico analizado con un gran abanico de proveedores de imágenes sobre la zona?</b> | Se entiende que cuantos más proveedores suministren al servicio, más ajustadas a la realidad van a ser las imágenes mostradas, en el caso de que no haya límites de acceso a la información.                                                                                                          |                                                                                                                         |
| <b>O.2 ¿Pueden los usuarios actualizar la información mostrada?</b>                                                 | Evaluar qué mecanismos pone a disposición de sus usuarios cada herramienta, para que puedan actualizar la información disponible.                                                                                                                                                                     |                                                                                                                         |
| <b>O.3 ¿Cómo afecta el concepto de brecha digital?</b>                                                              | Algunos estudios observan grandes diferencias entre la información existente sobre los países occidentales, mucho más abundante que en países en vías de desarrollo, con una población con menor acceso a internet. Cuantas más personas estén conectadas, más posibilidades habrá de que participen. | Uso de datos porcentuales de acceso a Internet facilitados por el Internet World Stats* ponderados en valores de 1 a 5. |

\* INTERNET WORLD STATS (2013). Internet World Stats: Usage and Population Statistics. [Internet] Miniwatts Marketing Group [fecha de consulta: 2 de abril de 2013]. Disponible en <http://www.internetworldstats.com/>

Tabla III. Preguntas relativas a la precisión de la información de la *checklist* OPAC.

| <b>Precisión (P)</b>                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                              |  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <b>P.1 ¿Qué nivel de descompensación de información disponible existe con respecto a otros países?</b> | El analista debe saber que, en función de la implantación de ese servicio en el país, se dispondrá de más o menos información.                                                                                                                               |  |
| <b>P.2 ¿Cuál es el nivel de actualización de las imágenes?</b>                                         | Los proveedores ofrecen imágenes de diferentes fechas a los servicios cartográficos que las adquieren y las procesan y combinan, para crear el producto final que muestran al usuario, lo que puede derivar en imágenes con un pobre nivel de actualización. |  |
| <b>P.3 ¿Cuál es el nivel de zoom de las imágenes?</b>                                                  | Este apartado evalúa el nivel de precisión de las imágenes mostradas.                                                                                                                                                                                        |  |
| <b>P.4 ¿Cuál es el nivel de responsabilidad de los servicios a la hora de mostrar sus errores?</b>     | Esta variable podría tener repercusiones a la hora de mostrar una información de más calidad.                                                                                                                                                                |  |

Tabla IV. Preguntas relativas a la accesibilidad de las imágenes de la *checklist* OPAC.

| <b>Accesibilidad (A)</b>                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>A.1 ¿Está disponible o cerrada la información?</b>                                                                 | Este criterio evaluará si el sistema cartográfico muestra o no la información solicitada.                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                  |
| <b>A.2 ¿Qué nivel de amenaza tiene el país para que se justifique una especial protección sobre ciertas imágenes?</b> | En caso de estar abierta, es conveniente plantearse cuál sería su motivo. Se es consciente de que la exposición de ciertas imágenes puede suponer una amenaza.                                                                                                                                                                            | Para evaluar este aspecto se sigue la clasificación del Global Peace Index*, en donde 5 corresponde a los países con un índice de paz más alto y 1 a los países menos pacíficos. |
| <b>A.3 ¿Qué capacidad tiene el país para llevar a cabo operaciones de contrainteligencia sobre la herramienta?</b>    | Lo que se quiere analizar en este punto, es si la información mostrada sobre la base tiene una definición inferior a la de zonas próximas a la base, relacionándola con el país de ubicación del servicio y su política de usuarios de la herramienta.                                                                                    |                                                                                                                                                                                  |
| <b>A.4 ¿Cuál es el nivel de transparencia de las instituciones del país con respecto a información de defensa?</b>    | India se ha visto en la necesidad de plantear el cierre de estas herramientas, con el objetivo de evitar atentados terroristas, dada la conocida utilización por parte de ciertos grupos como un medio para obtener información. Es importante tener en cuenta la reputación de un país que, en época reciente, haya ejercido la censura. | Se ha utilizado el índice de transparencia de la información relativa a la defensa facilitado por TI Defence** donde 5 corresponde al nivel más alto de transparencia.           |
| <b>A.5 ¿En qué grado el límite de consultas supone un obstáculo?</b>                                                  | Algunos servicios restringen el número de consultas que se pueden realizar: limitando las consultas diarias por IP o estableciendo limitaciones anuales.                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                  |

\* VISION OF HUMANITY. 2012 Global Peace Index. [Internet] Vision of Humanity, 2012 [fecha de consulta: 2 de abril de 2013]. Disponible en: <http://www.visionofhumanity.org/gpi-data/#/2011/score>.

\*\* GORBANOVA, Mariya y WAWRO, Leah. The Transparency of Defence Budgets, [Internet] en International Defence & Security Programme, 2011 [fecha de consulta: 2 de abril de 2013]. Disponible en: <http://www.ti-defence.org/publications/893-the-transparency-of-defence->

Tabla V. Preguntas relativas a la posibilidad de contrastar las imágenes de la *checklist* OPAC.

| <b>Contraste (C)</b>                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>C.1 ¿Hasta qué punto existe la posibilidad de corroborar esa información con otros tipos de fuentes (OSINT, HUMINT, etc.)?</b> | En este apartado se consideran bases de datos, fuentes oficiales, redes sociales, contactos personales desplazados o residentes en la zona, trabajadores de la compañía, etc.                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>C.2 ¿Existe la posibilidad de que la Administración Pública ofrezca otra información sobre el emplazamiento a analizar?</b>    | Hace referencia a la necesidad de contrastar la información visual con lo que ofrecen los organismos públicos en Registros, Catastros y similares. De hecho, en el caso del registro de la propiedad, la única limitación que existe para ofrecer o no dicha información es el juicio del registrador a la hora de determinar si existe o no un interés legítimo. | Para evaluar este aspecto se ha establecido la relación de que cuanto más accesibilidad a la información pública, existirá menos corrupción. Por ello, se utiliza el índice de percepción de la corrupción facilitado anualmente por Transparency International. Aunque su escala es de 1 a 10, para esta evaluación se pondera de 1 a 5. |

#### 4.1 Interpretación de resultados

Seguidamente, se muestra la información correspondiente a los análisis realizados para cada una de las herramientas. En concreto, se ha elaborado la media  $\bar{X}$  ( $\forall X \in \{O, P, A, C\}$ ) de las  $n$  preguntas ( $x_1, x_2, \dots, x_n$ ) que componen cada subgrupo de OPAC. Matemáticamente, esto se puede representar con la siguiente expresión:

$$\bar{x} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i = \frac{x_1 + x_2 + \dots + x_n}{n}$$

Paralelamente, la evaluación final de la herramienta por cada país corresponde a la media de los valores O, P, A y C anteriores. Dicho valor estará siempre comprendido entre un mínimo de uno y un máximo de cinco.

En la Tabla VI y la Tabla VII se representan los datos con colores con el objetivo de facilitar la visualización de la fiabilidad de las herramientas en función de los países, quedando en tonos más rojizos aquellas casillas con menor puntuación (por estar más cercanas a uno) y en tonos más verdosos aquellas con una puntuación más alta (por

estar más próximas a cinco). El objetivo es mostrar de una manera visual qué países tienen una información más fiable por cada una de las herramientas y qué aspectos de estas son menos sensibles a las especificidades de cada país.

Por ejemplo: en el caso de Corea del Norte los valores visualizados en su columna son en general bastante bajos para todas las herramientas, lo que se manifiesta en forma de un gran número de tonos rojizos o amarillentos. Esta situación contrasta visualmente con la de EEUU, cuyos valores son más altos; y, por tanto, aparecen en unas tonalidades más verdosas.

De esta manera, también se pueden comparar aspectos relativos a las herramientas. Este es el caso de la precisión de OpenStreetMap, cuya valoración media general es inferior al resto de herramientas, por tratarse de un servicio que no cuenta con imágenes de satélite y cuya información es actualizada únicamente por sus usuarios. Sin embargo, en el apartado de *Accesibilidad* obtiene en general valores más elevados.

Tabla VI. Valoración de los sistemas cartográficos utilizados para Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, EEUU, China, Rusia y Corea N.

|                 |       | ALEMANIA | FRANCIA | REINO UNIDO | ITALIA | EEUU | CHINA | RUSIA | COREA DEL NORTE |
|-----------------|-------|----------|---------|-------------|--------|------|-------|-------|-----------------|
| Google Maps     | O     | 4,38     | 3,95    | 4,40        | 3,31   | 3,65 | 2,67  | 2,41  | 3,50            |
|                 | P     | 3,00     | 3,25    | 2,75        | 3,00   | 3,50 | 2,00  | 2,50  | 2,00            |
|                 | A     | 4,20     | 4,00    | 4,20        | 3,60   | 4,40 | 3,00  | 3,20  | 2,60            |
|                 | C     | 4,00     | 3,75    | 3,95        | 2,73   | 3,78 | 2,15  | 1,85  | 1,00            |
|                 | MEDIA | 3,89     | 3,74    | 3,83        | 3,16   | 3,83 | 2,45  | 2,49  | 2,28            |
| Bing Maps       | O     | 3,71     | 2,95    | 3,74        | 2,65   | 2,65 | 2,00  | 2,41  | 1,33            |
|                 | P     | 2,75     | 2,75    | 2,75        | 2,75   | 3,25 | 2,00  | 2,25  | 2,00            |
|                 | A     | 3,80     | 2,80    | 3,80        | 3,20   | 4,00 | 2,60  | 2,80  | 2,20            |
|                 | C     | 4,00     | 3,75    | 3,95        | 2,73   | 3,78 | 2,15  | 1,85  | 1,00            |
|                 | MEDIA | 3,57     | 3,06    | 3,56        | 2,83   | 3,42 | 2,19  | 2,33  | 1,63            |
| Yahoo Maps      | O     | 2,38     | 2,29    | 2,74        | 1,98   | 1,98 | 1,67  | 1,41  | 0,67            |
|                 | P     | 2,50     | 2,50    | 2,25        | 2,50   | 3,00 | 1,50  | 1,75  | 1,33            |
|                 | A     | 4,00     | 3,80    | 4,00        | 3,40   | 4,20 | 2,80  | 3,00  | 2,40            |
|                 | C     | 4,00     | 3,75    | 3,95        | 2,73   | 3,78 | 2,15  | 1,85  | 1,00            |
|                 | MEDIA | 3,22     | 3,08    | 3,23        | 2,65   | 3,24 | 2,03  | 2,00  | 1,35            |
| Open Street Map | O     | 2,71     | 2,62    | 2,74        | 2,31   | 2,65 | 2,00  | 2,07  | 1,33            |
|                 | P     | 1,75     | 1,75    | 1,75        | 1,50   | 1,75 | 1,25  | 1,25  | 1,00            |
|                 | A     | 4,60     | 4,40    | 4,60        | 4,00   | 4,40 | 3,60  | 3,80  | 3,20            |
|                 | C     | 4,00     | 3,75    | 3,95        | 2,73   | 3,78 | 2,15  | 1,85  | 1,00            |
|                 | MEDIA | 3,27     | 3,13    | 3,26        | 2,63   | 3,14 | 2,25  | 2,24  | 1,63            |
| Google Earth    | O     | 4,71     | 3,95    | 4,07        | 3,31   | 3,32 | 2,67  | 2,74  | 2,00            |
|                 | P     | 3,00     | 3,25    | 3,25        | 3,00   | 3,25 | 2,00  | 2,50  | 2,00            |
|                 | A     | 4,20     | 4,00    | 4,20        | 3,60   | 4,40 | 3,00  | 3,20  | 2,60            |
|                 | C     | 4,00     | 3,75    | 3,95        | 2,73   | 3,78 | 2,15  | 1,85  | 1,00            |
|                 | MEDIA | 3,98     | 3,74    | 3,87        | 3,16   | 3,69 | 2,45  | 2,57  | 1,90            |

|         |       | ALEMANIA | FRANCIA | REINO UNIDO | ITALIA | EEUU | CHINA | RUSIA | COREA DEL NORTE |
|---------|-------|----------|---------|-------------|--------|------|-------|-------|-----------------|
| TOTALES | O     | 3,58     | 3,15    | 3,54        | 2,71   | 2,85 | 2,20  | 2,21  | 1,77            |
|         | P     | 2,60     | 2,70    | 2,55        | 2,55   | 2,95 | 1,75  | 2,05  | 1,67            |
|         | A     | 4,16     | 3,80    | 4,16        | 3,56   | 4,28 | 3,00  | 3,20  | 2,60            |
|         | C     | 4,00     | 3,75    | 3,95        | 2,73   | 3,78 | 2,15  | 1,85  | 1,00            |
|         | MEDIA | 3,58     | 3,35    | 3,55        | 2,89   | 3,46 | 2,28  | 2,33  | 1,76            |

Tabla VII. Valoración de los sistemas cartográficos utilizados para Corea S., Japón, Irán, Siria, Venezuela, Colombia y Brasil.

|                    |       | COREA DEL SUR | JAPÓN | IRÁN | ISRAEL | SIRIA | VENEZUELA | COLOMBIA | BRASIL |
|--------------------|-------|---------------|-------|------|--------|-------|-----------|----------|--------|
| Google Maps        | O     | 3,38          | 3,99  | 2,87 | 3,17   | 2,38  | 2,68      | 3,27     | 3,04   |
|                    | P     | 2,75          | 3,25  | 3,00 | 2,50   | 2,25  | 2,00      | 2,50     | 2,75   |
|                    | A     | 3,60          | 3,80  | 3,00 | 3,20   | 2,60  | 3,00      | 3,00     | 3,60   |
|                    | C     | 3,10          | 4,00  | 1,68 | 2,95   | 1,65  | 2,00      | 2,35     | 2,45   |
|                    | MEDIA | 3,21          | 3,76  | 2,64 | 2,95   | 2,22  | 2,42      | 2,78     | 2,96   |
| B i n g Maps       | O     | 2,71          | 2,66  | 2,21 | 2,50   | 1,71  | 2,02      | 2,27     | 2,04   |
|                    | P     | 2,50          | 2,75  | 2,25 | 2,25   | 1,50  | 1,75      | 2,75     | 2,50   |
|                    | A     | 3,20          | 3,40  | 2,60 | 2,80   | 2,20  | 2,60      | 2,60     | 3,20   |
|                    | C     | 3,10          | 4,00  | 1,68 | 2,95   | 1,65  | 2,00      | 2,35     | 2,45   |
|                    | MEDIA | 2,88          | 3,20  | 2,18 | 2,63   | 1,76  | 2,09      | 2,49     | 2,55   |
| Y a h o o Maps     | O     | 2,04          | 1,99  | 1,87 | 1,83   | 1,04  | 1,35      | 1,60     | 1,37   |
|                    | P     | 2,25          | 2,25  | 2,50 | 2,25   | 1,25  | 1,75      | 2,25     | 2,50   |
|                    | A     | 3,40          | 3,60  | 2,80 | 3,00   | 2,40  | 2,80      | 2,80     | 3,40   |
|                    | C     | 3,10          | 4,00  | 1,68 | 2,95   | 1,65  | 2,00      | 2,35     | 2,45   |
|                    | MEDIA | 2,70          | 2,96  | 2,21 | 2,51   | 1,59  | 1,98      | 2,25     | 2,43   |
| O p e n Street Map | O     | 2,71          | 2,66  | 2,21 | 2,50   | 1,71  | 2,02      | 2,27     | 2,04   |
|                    | P     | 1,75          | 1,75  | 1,50 | 1,50   | 1,00  | 1,25      | 1,50     | 1,25   |
|                    | A     | 4,20          | 4,40  | 3,60 | 3,60   | 3,20  | 3,60      | 3,60     | 4,20   |
|                    | C     | 3,10          | 4,00  | 1,68 | 2,95   | 1,65  | 2,00      | 2,35     | 2,45   |
|                    | MEDIA | 2,94          | 3,20  | 2,25 | 2,64   | 1,89  | 2,22      | 2,43     | 2,48   |
| Google Earth       | O     | 3,38          | 3,66  | 2,87 | 3,17   | 2,38  | 2,68      | 2,93     | 3,04   |
|                    | P     | 3,50          | 3,25  | 3,00 | 2,50   | 2,25  | 2,00      | 3,25     | 3,25   |
|                    | A     | 3,60          | 3,80  | 3,00 | 3,20   | 2,60  | 3,00      | 3,00     | 3,60   |
|                    | C     | 3,10          | 4,00  | 1,68 | 2,95   | 1,65  | 2,00      | 2,35     | 2,45   |
|                    | MEDIA | 3,39          | 3,68  | 2,64 | 2,95   | 2,22  | 2,42      | 2,88     | 3,08   |
| TOTALES            |       | COREA DEL SUR | JAPÓN | IRÁN | ISRAEL | SIRIA | VENEZUELA | COLOMBIA | BRASIL |
|                    | O     | 2,84          | 2,99  | 2,41 | 2,63   | 1,84  | 2,15      | 2,47     | 2,30   |
|                    | P     | 2,55          | 2,65  | 2,45 | 2,20   | 1,65  | 1,75      | 2,45     | 2,45   |
|                    | A     | 3,60          | 3,80  | 3,00 | 3,16   | 2,60  | 3,00      | 3,00     | 3,60   |
|                    | C     | 3,10          | 4,00  | 1,68 | 2,95   | 1,65  | 2,00      | 2,35     | 2,45   |

#### 4.2.1 Por países

A modo de resumen, en la Figura 2 se muestran los resultados de las tablas anteriores clasificados por países. Se puede apreciar que países como Alemania, Francia, Reino Unido, EEUU y Japón obtienen los valores más altos en todos los apartados.

Por el contrario, el resto ven reducidas sus puntuaciones, como Corea del Norte o Siria, que obtienen calificaciones muy por debajo de la media. Los motivos fundamentales que estarían detrás de estas observaciones serían el menor acceso a las nuevas tecnologías y la existencia de políticas restrictivas en cuanto a la disponibilidad de la información.

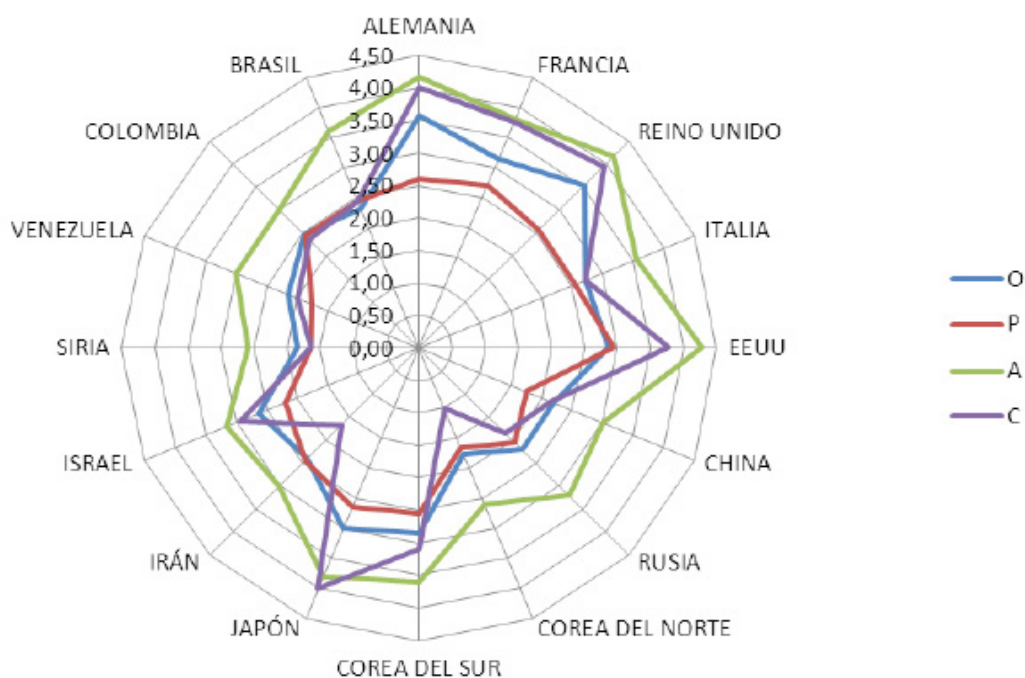


Figura 2. Comparación por países de los valores medios de OPAC.



Tabla VIII. Fortalezas y debilidades de cada uno de los servicios cartográficos.

| HERRAMIENTA   | FORTALEZAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | DEBILIDADES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Google Maps   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Sistemas de notificación de errores</li> <li>– Permiten a los usuarios la inclusión de contenido</li> <li>– La información es siempre accesible</li> <li>– 2.500 peticiones diarias/IP (100.000 versión de pago)</li> <li>– Accesible a través de navegador web</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– No se hace responsable de posibles errores</li> <li>– Los países no disponen de herramientas legales para poder protegerse de la publicación de información sensible*.</li> </ul>                                                                                                                                                          |
| Bing Maps     | <ul style="list-style-type: none"> <li>– En general, la información es siempre accesible</li> <li>– Accesible a través de navegador web</li> </ul>                                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Pocas herramientas de interactividad</li> <li>– Escasa actualización de las imágenes</li> <li>– No se hace responsable de posibles errores</li> <li>– Los países no disponen de herramientas legales para poder protegerse de la publicación de información sensible*.</li> <li>– Escaso número de consultas diarias permitidas</li> </ul> |
| Yahoo Maps    | <ul style="list-style-type: none"> <li>– La información es siempre accesible</li> <li>– Accesible a través de navegador web</li> </ul>                                                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>– No dispone de herramientas de interactividad con los usuarios</li> <li>– Pobre nivel de actualización</li> <li>– No se hace responsable de posibles errores</li> <li>– Los países no disponen de herramientas legales para poder protegerse de la publicación de información sensible*.</li> </ul>                                         |
| OpenStreetMap | <ul style="list-style-type: none"> <li>– La información es siempre accesible</li> <li>– Sin limitación de consultas</li> <li>– Accesible a través de navegador web</li> </ul>                                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>– No dispone de servicio de imágenes</li> <li>– No se hace responsable de posibles errores</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                        |
| Google Earth  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Sistemas de notificación de errores</li> <li>– Gran cantidad de capas</li> <li>– Permiten a los usuarios la inclusión de contenido multimedia (modelos 3D, imágenes, rutas, etc.)</li> </ul>                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>– No se hace responsable de posibles errores</li> <li>– Los países no disponen de herramientas legales para poder protegerse de la publicación de información sensible*. Necesidad de descargarse un cliente</li> </ul>                                                                                                                      |

\* Salvo OpenStreetMap y todas aquellas herramientas creadas por las administraciones (como puede ser el caso del SIGNA en España), no están obligadas a modificar la información sensible ya que la ubicación física de los servidores donde se aloja dicha información queda fuera de la competencia.

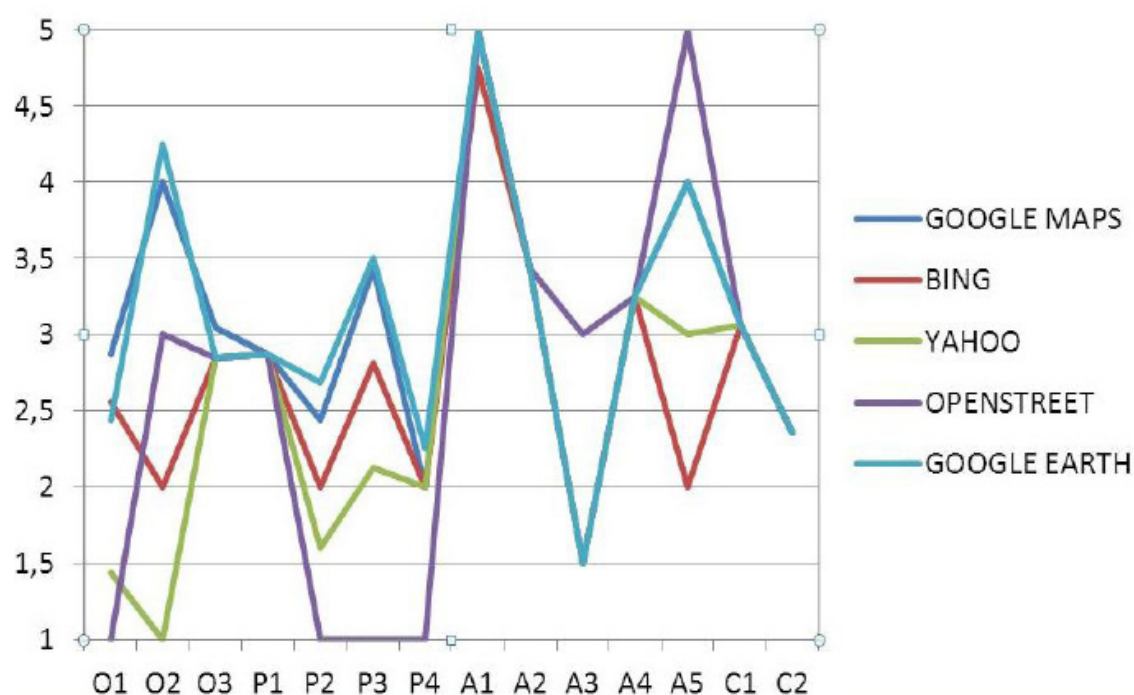


Figura 3. Valoración media de cada uno de los apartados para cada sistema de información geográfica.

#### 4.2.2 Por herramientas

En este apartado se facilita un resumen de la información mostrada por herramientas. En la Figura 3, se muestra el desglose por preguntas de las puntuaciones obtenidas para cada sistema analizado.

Vistas las *Fortalezas* y *Debilidades* propias de cada herramienta que han sido inferidas de los resultados mostrados de la figura anterior y quedan enumeradas en la Tabla VIII, en la Figura 4, se realiza una comparativa general de los valores medios de cada una de ellas para cada subgrupo. Estos valores de O, P, A y C corresponden a la media de los valores individuales de cada país. Aquí podemos observar la baja valoración de Yahoo Maps en los apartados de *Origen* y *Precisión*, que contrastan con las altas puntuaciones de los servicios de Google: Google Maps y Google Earth. En el caso de OpenStreetMap, queda nuevamente patente como principal debilidad de la herramienta su baja puntuación en el apartado de *Precisión*, por carecer de imágenes de satélite; y la obtención de la máxima puntuación en *Accesibilidad*, donde destaca por la posibilidad de realizar consultas sin el límite que interponen el resto de servicios. Por último, es relevante la convergencia de todos en torno al *Contraste*. Esto es debido a que las preguntas planteadas en este apartado hacen referencia al país sobre el que se haga la consulta y no son relativas a las herramientas en sí mismas.

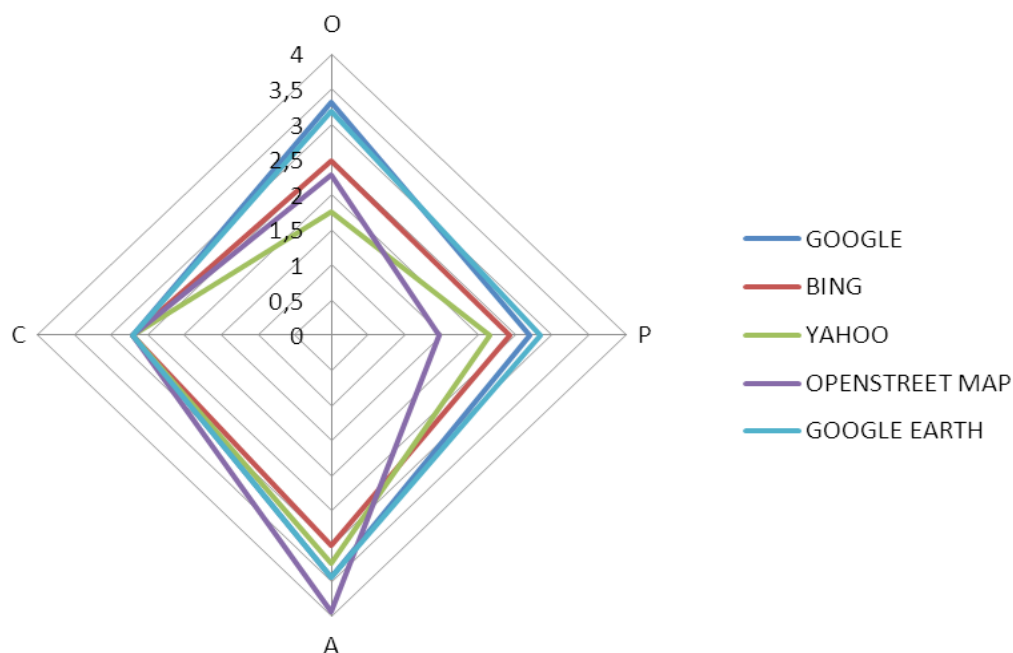


Figura 4. Comparación de las herramientas en función de cada uno de los subgrupos de OPAC.

#### 4.2.3. Traslación de los resultados al sistema internacional de evaluación de fuentes

En el glosario de inteligencia editado por el Ministerio de Defensa en 2007<sup>12</sup>, se recoge que los servicios de inteligencia occidentales utilizan un sistema de evaluación estandarizado con el objetivo de determinar la fiabilidad, la credibilidad y la pertinencia de la información en la primera fase de procesamiento del ciclo de inteligencia. Con el objetivo de evaluar la fiabilidad de las herramientas (fuentes) se otorga a cada letra del sistema internacional un intervalo de valores de OPAC.

Tabla IX. Ponderación de la fiabilidad de las herramientas de acuerdo a los valores de OPAC obtenidos.

| Letra | Significado                    | Intervalo |
|-------|--------------------------------|-----------|
| A     | <i>Fiable</i>                  | (4,2-5]   |
| B     | <i>En general fiable</i>       | (3,4-4]   |
| C     | <i>Bastante fiable</i>         | (2,6-3,4] |
| D     | <i>No siempre fiable</i>       | (1,8-2,6] |
| E     | <i>Poco segura</i>             | [1-1,8]   |
| F     | <i>Fiabilidad no evaluable</i> | -         |

Al igual que sucede con la fiabilidad, para evaluar la credibilidad del contenido sobre

<sup>12</sup> ESTEBAN NAVARRO, Miguel Ángel. Glosario de Inteligencia, página 59 y ss., Ed. Ministerio de Defensa, 2007.

cada país se le asigna a cada número del sistema internacional un intervalo de valores de OPAC.

Tabla X. Ponderación de la credibilidad del contenido sobre cada país de acuerdo a sus medias de OPAC.

| Número | Significado                   | Intervalo |
|--------|-------------------------------|-----------|
| 1      | <i>Confirmado</i>             | (4,2-5]   |
| 2      | <i>Probable</i>               | (3,4-4]   |
| 3      | <i>Posible</i>                | (2,6-3,4] |
| 4      | <i>Dudoso</i>                 | (1,8-2,6] |
| 5      | <i>Improbable</i>             | [1-1,8]   |
| 6      | <i>Exactitud no evaluable</i> | -         |

De este modo, hemos dotado a la información disponible en los diferentes sistemas de información geográfica de una pareja de caracteres correspondientes a estas dos escalas, en función de los valores OPAC obtenidos, tal y como se muestra en la Tabla XI. La fiabilidad de la fuente irá en consonancia con la fiabilidad de cada una de las herramientas mientras que la credibilidad del contenido irá en función del país. El objetivo de esta tabla es ofrecer al analista un valor de referencia sobre la fiabilidad de las herramientas en función del país sobre el que se consulta la información.

Tabla XI. Valoración de la información disponible sobre cada uno de los países de la muestra en el sistema internacional de evaluación de fuentes.

|                 | GOOGLE<br>MAPS |    | BING<br>MAPS |    | YAHOO<br>MAPS |    | OPEN STREET<br>MAP |    | GOOGLE<br>EARTH |    |
|-----------------|----------------|----|--------------|----|---------------|----|--------------------|----|-----------------|----|
| ALEMANIA        | 3,89           | C2 | 3,57         | C2 | 3,22          | D3 | 3,27               | D3 | 3,98            | C2 |
| FRANCIA         | 3,74           | C2 | 3,06         | C3 | 3,08          | D3 | 3,13               | D3 | 3,74            | C2 |
| REINO UNIDO     | 3,83           | C2 | 3,56         | C2 | 3,23          | D3 | 3,26               | D3 | 3,87            | C2 |
| ITALIA          | 3,16           | C3 | 2,83         | C3 | 2,65          | D3 | 2,63               | D3 | 3,16            | C3 |
| EEUU            | 3,83           | C2 | 3,42         | C2 | 3,24          | D3 | 3,14               | D3 | 3,69            | C2 |
| CHINA           | 2,45           | C4 | 2,19         | C4 | 2,03          | D4 | 2,25               | D4 | 2,45            | C4 |
| RUSIA           | 2,49           | C4 | 2,33         | C4 | 2,00          | D4 | 2,24               | D4 | 2,57            | C4 |
| COREA DEL NORTE | 2,28           | C4 | 1,63         | C5 | 1,35          | D5 | 1,63               | D5 | 1,90            | C4 |
| COREA DEL SUR   | 3,21           | C3 | 2,88         | C3 | 2,70          | D3 | 2,94               | D3 | 3,39            | C3 |
| JAPÓN           | 3,76           | C2 | 3,20         | C3 | 2,96          | D3 | 3,20               | D3 | 3,68            | C2 |
| IRÁN            | 2,64           | C3 | 2,18         | C4 | 2,21          | D4 | 2,25               | D4 | 2,64            | C3 |
| ISRAEL          | 2,95           | C3 | 2,63         | C3 | 2,51          | D4 | 2,64               | D3 | 2,95            | C3 |
| SIRIA           | 2,22           | C4 | 1,76         | C5 | 1,59          | D5 | 1,89               | D4 | 2,22            | C4 |
| VENEZUELA       | 2,42           | C4 | 2,09         | C4 | 1,98          | D4 | 2,22               | D4 | 2,42            | C4 |
| COLOMBIA        | 2,78           | C3 | 2,49         | C4 | 2,25          | D4 | 2,43               | D4 | 2,88            | C3 |
| BRASIL          | 2,96           | C3 | 2,55         | C4 | 2,43          | D4 | 2,48               | D4 | 3,08            | C3 |

### 4.3 Creación de un indicador: nivel de exposición

En función de las conclusiones que se han podido extraer del apartado anterior, se establece que el índice de penetración y la concentración de población son las variables que marcan las diferencias entre los países que obtienen mayores puntuaciones con aquellos que registran baremos inferiores. Esto es relevante porque los servicios cartográficos entenderán como una inversión más rentable la adquisición de aquellas imágenes susceptibles de ser consultadas por más personas. A mayor penetración de internet, con mayor concentración de población, más rentabilidad se obtiene por cada kilómetro cuadrado de imagen. De ser esto así, sería interesante poder determinar de antemano qué países son susceptibles de estar sobreexpuestos a través de estas herramientas.

Para desarrollar este planteamiento, se han obtenido los datos de las siguientes fuentes:

- Índice de penetración de internet (en %) según Internet World Stats.
- Población urbana (en %) según el informe *Urbanization Prospects. The 2011 Revision: Data Urbana and Rural Population* de Naciones Unidas<sup>13</sup>.

Se ha representado el grado de intensidad de la relación entre la penetración de internet y la población urbana con los valores OPAC asignados a cada herramienta (valores calculados como la media global de O, P, A y C de cada país) en gráficos de dispersión, obteniéndose la recta de regresión que represente dichas relaciones su ecuación y el valor de  $R^2$  o bondad del modelo. En estadística, la regresión lineal o ajuste lineal es un método matemático que tiene por objetivo modelizar la relación entre una variable dependiente  $y$ , una serie de  $i$  variables independientes  $x_i$  y un término independiente con el objetivo de hacer predicciones para la variable dependiente. Este modelo puede ser expresado, de forma general, como una recta:

$$y = \sum(\beta_i x_i + N)$$

Dónde:

$y$  es la variable dependiente a estimar, que en este caso se corresponderá con los valores OPAC.

$x_i$  será cada una de las variables independientes empleadas en el modelo. En este caso, se corresponderán con el índice de penetración de internet (en tanto por ciento) y con el porcentaje de población urbana del país analizado.

$\beta_i$  se corresponde con el coeficiente de cada una de las variables independientes, siendo un parámetro que mide la influencia de estas sobre la variable dependiente.

13 UNITED NATIONS (UN). World Urbanization Prospects, the 2011 Revision: Data on Urban and Rural Populations, [Internet] Department of Economic and Social Affairs, 2011 [fecha de consulta: 2 de abril de 2013]. Disponible en: <http://esa.un.org/unup/CD-ROM/Urban-Rural-Population.htm>

- En caso de ser  $\beta_i > 0$ : la pendiente de la recta será positiva y la relación entre  $x_i$  e  $y$  directamente proporcional. Es decir: a un mayor valor de  $x_i$ , se obtendrá un valor mayor de  $y$ .
- En caso de ser  $\beta_i < 0$ : la pendiente de la recta será negativa y la relación entre  $x_i$  e  $y$  inversamente proporcional. Es decir: a un mayor valor de  $x_i$ , se obtendrá un menor valor de  $y$ .

$N$  es el término independiente que representa el valor de  $y$  para  $x_i = 0$ .

A partir de esta ecuación, se realizan dos ajustes lineales simples para determinar la intensidad de relación de cada una de las variables independientes con la variable dependiente (OPAC).

En el caso de la variable de penetración de internet, el ajuste lineal es:

$$y = 0,0242x + 1,6599$$

Mientras que, en el caso de la variable de población urbana, el ajuste lineal es:

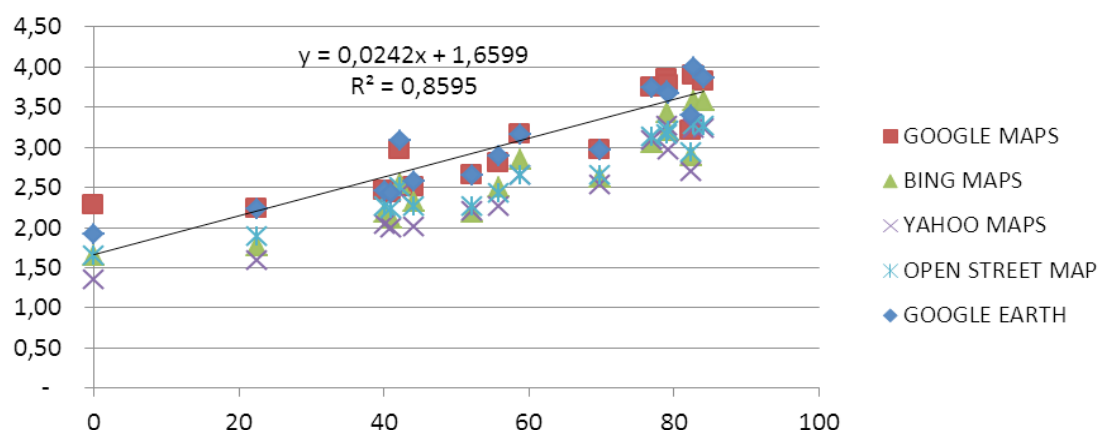
$$y = 0,0261x + 1,046$$

La bondad del modelo ( $R^2$ ) es un valor que oscila entre 0 y 1, y determina el grado de representatividad del modelo lineal; es decir, hasta qué punto la hipótesis de partida es lo suficientemente explicada por las variables independientes. A valores más próximos a 1, mayor representatividad del modelo. La bondad del modelo viene determinada matemáticamente por la siguiente ecuación:

$$R^2 = \frac{S_{xy}^2}{S_x^2 \cdot S_y^2}$$

Las gráficas que se muestran en la figura 5 aglutinan los resultados de cada herramienta, cruzados con el porcentaje de acceso a internet y de población urbana para cada país analizado.

#### Capacidad de predecir el valor de OPAC usando el % acceso internet





## Capacidad para predecir el valor de OPAC usando el % pob. urbana

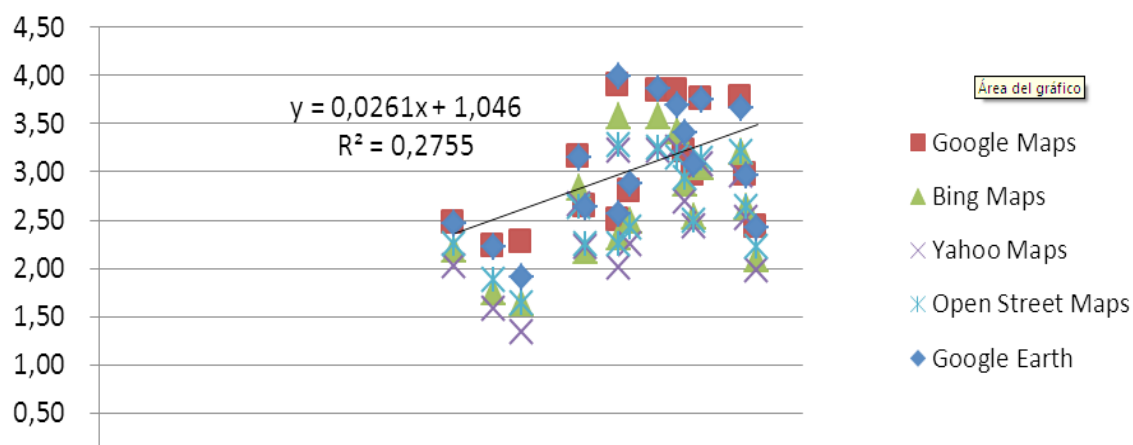


Figura 5. Comparativas de las gráficas para todas las herramientas en función de las variables de penetración a Internet y el porcentaje de población urbana por país.

Como se puede ver, el valor de  $R^2$  para la variable de penetración de internet tiene un mayor peso a la hora de explicar OPAC, en comparación con la variable de concentración de la población urbana, sensiblemente menor. Por este motivo, será la penetración de internet la variable que tenga más importancia para fijar el nivel de exposición de cada país. Estos valores serán los utilizados como coeficientes de las variables, en la ecuación sobre el nivel de exposición propuesto por los autores a continuación:

$$\text{Nivel de exposición} = (R_1^2 \cdot X_1 + R_2^2 \cdot X_2) \cdot 100$$

Dónde:

$X_1$  es el porcentaje de penetración de internet entre los usuarios de un país según Internet World Stats.

$X_2$  es el porcentaje de población urbana de un país según los datos oficiales de las Naciones Unidas.

$R_1^2$  es el coeficiente de regresión del primer ajuste lineal.

$R_2^2$  es el coeficiente de regresión del segundo ajuste lineal.

Entonces, el nivel de exposición de un país vendrá determinado por la siguiente ecuación:

$$\text{Nivel de exposición} = (0,8595X_1 + 0,2755X_2) \cdot 100$$

En base a esta ecuación, se ha calculado el nivel de exposición para todos los países otorgándoles un color en función de su valor (véase Figura 6): más rojizo cuanto más alto sea éste, más amarillento si el nivel de exposición es intermedio, y más grisáceo para aquellos países con menor exposición.

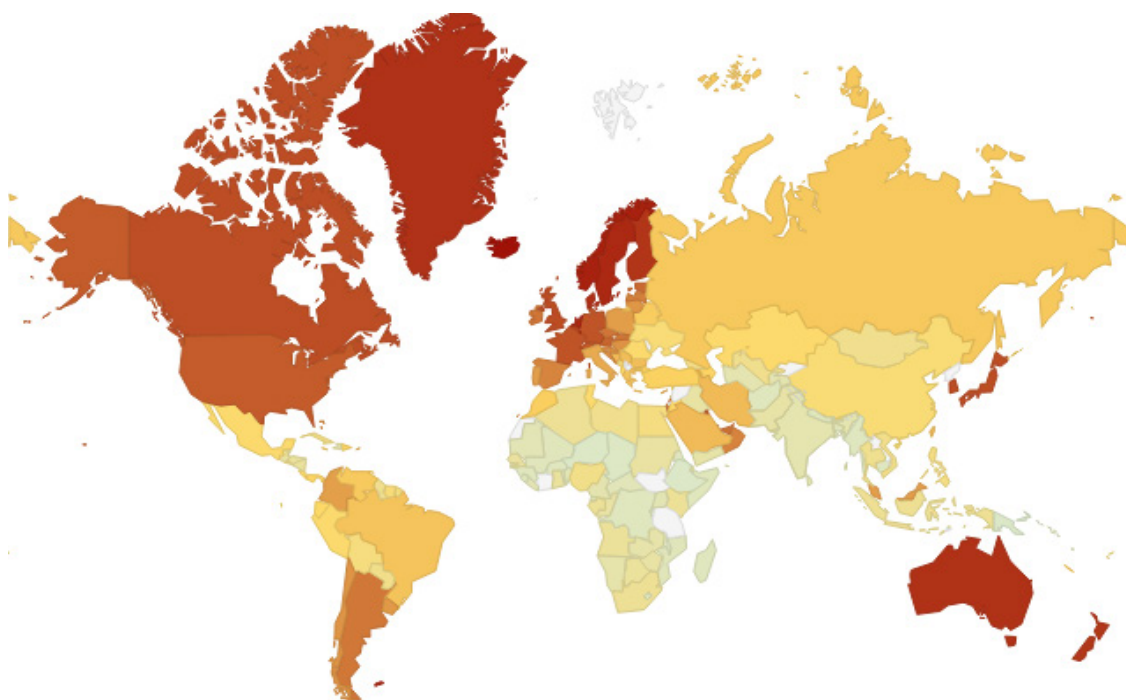


Figura 6. Nivel de exposición de información geográfica.

#### 4.4 Validación de la metodología para el caso de las bases españolas

Después de dar por sentada la poca probabilidad de que exista decepción, a continuación se procederá a la validación de la metodología para el caso de España. En primer lugar, se analizará la calidad de las herramientas aplicando la *checklist* OPAC tal y como se muestra en la Tabla que sigue.

Tabla XII. Valores de OPAC para España.

|      |     | Google Maps |       | Bing Maps |       | Yahoo Maps |       | OpenStreetMap |       | Google Earth |       |
|------|-----|-------------|-------|-----------|-------|------------|-------|---------------|-------|--------------|-------|
|      |     |             | MEDIA |           | MEDIA |            | MEDIA |               | MEDIA |              | MEDIA |
| O    | O.1 | 5           | 4,09  | 2         | 2,43  | 1          | 1,76  | 1             | 2,43  | 3            | 3,43  |
|      | O.2 | 4           |       | 2         |       | 1          |       | 3             |       | 4            |       |
|      | O.3 | 3,28        |       | 3,28      |       | 3,28       |       | 3,28          |       | 3,28         |       |
| P    | P.1 | 3           | 3,00  | 3         | 1,75  | 3          | 2,25  | 3             | 1,50  | 3            | 3,75  |
|      | P.2 | 3           |       | 1         |       | 1          |       | 1             |       | 4            |       |
|      | P.3 | 4           |       | 1         |       | 3          |       | 1             |       | 4            |       |
|      | P.4 | 2           |       | 2         |       | 2          |       | 1             |       | 4            |       |
| A    | A.1 | 5           | 4,00  | 1         | 2,80  | 5          | 3,80  | 5             | 4,20  | 5            | 4,00  |
|      | A.2 | 5           |       | 5         |       | 5          |       | 5             |       | 5            |       |
|      | A.3 | 2           |       | 2         |       | 2          |       | 2             |       | 2            |       |
|      | A.4 | 4           |       | 4         |       | 4          |       | 4             |       | 4            |       |
|      | A.5 | 4           |       | 2         |       | 3          |       | 5             |       | 4            |       |
| C    | C.1 | 4           | 3,55  | 4         | 3,55  | 4          | 3,55  | 4             | 3,55  | 4            | 3,55  |
|      | C.2 | 3,1         |       | 3,1       |       | 3,1        |       | 3,1           |       | 3,1          |       |
| OPAC |     |             | 3,66  |           | 2,63  |            | 2,84  |               | 2,92  |              | 3,68  |

En el caso de España se observan valores altos en todos los apartados, salvo en los que hacen referencia a la disponibilidad de las imágenes en el servicio de Bing Maps, que cierra el acceso a la información de las cuatro bases militares españolas analizadas: Albacete, Morón de la Frontera, Torrejón y Zaragoza. De ahí que la escasa puntuación en el apartado de disponibilidad de las imágenes es la que llame la atención, al dejar a Bing Maps con una de las calificaciones más bajas del estudio en ese apartado.

#### 4.4.1 Evaluación de la información disponible sobre España según el sistema internacional de evaluación de fuentes

Con la información disponible a partir de los valores medios de OPAC para cada herramienta, se otorgará una pareja de caracteres correspondientes a las dos escalas del sistema internacional de evaluación de fuentes (fiabilidad de la fuente, que se mantendrá constante al ser un valor genérico de cada herramienta, y credibilidad del contenido) de la misma forma que se ha hecho anteriormente para el resto de países.

Tabla XIII. Valoración de la información disponible sobre España en el sistema internacional de evaluación de fuentes.

|               | GOOGLE<br>MAPS |           | BING<br>MAPS |           | YAHOO<br>MAPS |           | OPEN<br>STREETMAP |           | GOOGLE<br>EARTH |           |
|---------------|----------------|-----------|--------------|-----------|---------------|-----------|-------------------|-----------|-----------------|-----------|
| <b>ESPAÑA</b> | 3,66           | <b>C2</b> | 2,63         | <b>C3</b> | 2,84          | <b>D3</b> | 2,92              | <b>D3</b> | 3,68            | <b>C2</b> |

#### 4.4.2 Cálculo de los percentiles: situación de España con respecto al resto de países

El objetivo de esta sección es colocar la puntuación de España en cada apartado de OPAC con respecto al resto de países. Para ello, se ha realizado la suma de las puntuaciones obtenidas y se ha hecho un cálculo de percentiles que facilite la tarea de determinar por encima de cuántos países se encuentra España para cada herramienta. Es decir: un percentil del 75% representa que la puntuación de España en dicho apartado es superior a la del 75% de los países que han sido objeto de estudio.

En la Figura 7, se representan los percentiles obtenidos por España para cada herramienta en función de su *Origen*, *Precisión*, *Accesibilidad* y *Contraste*. Como se puede observar, en general se obtienen cifras que están por encima del 60%, exceptuando el caso notorio de la *Precisión* de Bing Maps. Esto es así dada la excepcionalidad, ya comentada, de que ninguna de las cuatro bases españolas analizadas estaban abiertas.

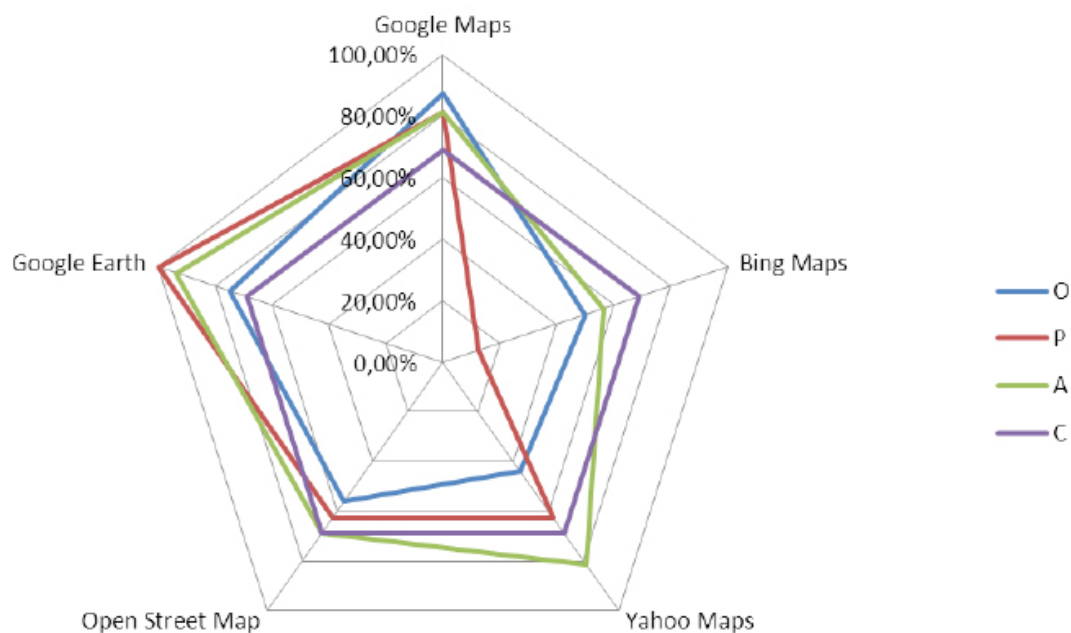


Figura 7. Gráfico de percentiles de España

#### 4.4.3 Comprobación de la fiabilidad del modelo

Una vez calculadas en los apartados anteriores las rectas de regresión de OPAC para cada herramienta, en función de los porcentajes de penetración de internet y de población urbana, se ha procedido a calcular el nivel de desviación del modelo con respecto a los datos obtenidos tras la observación de las bases españolas. En la tabla que sigue se puede comprobar cómo estas dos variables permiten estimar, con un margen de error reducido, cuál será el nivel de exposición de las bases españolas, pese a que los modelos de regresión no han sido entrenados con información proveniente de ellas para simular mejor la estimación sobre una base desconocida. Los valores empleados para la estimación del nivel de exposición de España han sido 67,2% de penetración de internet y 77,4% de porcentaje de población urbana.

Tabla XIV. Cálculo de las desviaciones del modelo de estimación de OPAC para el caso de España.

|       |              | % Penetración Internet | % Población Urbana |
|-------|--------------|------------------------|--------------------|
| TOTAL | Valor real   | 3,15                   | 3,15               |
|       | Valor estim. | 3,29                   | 3,07               |
|       | Desv.        | 0,14                   | -0,08              |

El error medio obtenido por la ecuación propuesta, para la variable penetración de internet, sobreestima en apenas 0,14 puntos en una escala de 1 a 5 el valor real de las observaciones, mientras que la variable de concentración urbana subestima dicho valor en 0,08. En cualquier caso, dichos errores son tolerables, poniendo de manifiesto que estas variables podrían ser utilizadas para medir *a priori* la calidad de las imágenes de un país del que no se disponga información. Por tanto, se podrá calcular también su nivel de exposición.

## 5. Conclusiones

La hipótesis fundamental en la que se basaba el contenido de este artículo consistía en ver hasta qué punto era posible que se estuviera dando una situación de sobreexposición de información cartográfica sobre instalaciones de carácter militar, que pudiera comprometer la seguridad y convertirse en una amenaza mayor en el futuro. Dado que se han ido ofreciendo las conclusiones parciales en cada apartado, dedicamos esta sección a sintetizar las más importantes:

1. La hipótesis de partida queda aceptada: existe un alto nivel de exposición de información sobre zonas de interés para la defensa nacional. Este problema podría extrapolarse también a otro tipo de infraestructuras críticas.
2. Los países carecen de capacidad para interponer restricciones a la información disponible sobre zonas de interés estratégico-militar más allá de sus propias fronteras.
3. Los sistemas cartográficos en línea ofrecerán imágenes de más resolución y actualidad dependiendo de las posibilidades que estos tengan para rentabilizar la inversión realizada.
4. Existe una fuerte correlación entre el nivel de inversión actual en imágenes de una región y la penetración de internet y el grado de concentración urbana conjuntamente, lo que a la postre incrementará el nivel de exposición de las instalaciones críticas emplazadas en estas zonas.

Dada la seriedad del problema, se cree conveniente la inclusión en los planes de contrainteligencia de una monitorización de las imágenes difundidas por los servicios cartográficos en línea, así como sus actualizaciones, con el objetivo de neutralizar el conocimiento que otros actores pudieran adquirir sobre aspectos esenciales del funcionamiento del Estado empleando estos sistemas. Desde el lado institucional, se considera relevante el impulso de iniciativas legislativas supranacionales, que otorgaran a un organismo internacional la capacidad de gestionar de forma neutral la información disponible en la red, satisfaciendo así las necesidades de seguridad de los estados.

## BIBLIOGRAFÍA

- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2013). Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, sobre la información de instalaciones sensibles para la Seguridad Nacional obtenida de satélites cartográficos y accesible a través de fuentes abiertas o de acceso limitado. [Internet] Boletín Oficial de las Cortes Generales, lunes 11 de marzo de 2013, Serie D, núm. 236, pp. 7-8 [fecha de consulta: 2 de abril de 2013]. Disponible en: <http://goo.gl/8M7WC>
- ESTEBAN NAVARRO, Miguel Ángel. Glosario de Inteligencia, página 59 y ss., Ed. Ministerio de Defensa, 2007.
- ESTEBAN NAVARRO, Miguel Ángel. Glosario de Inteligencia, página 86 y 87., Ed. Ministerio de Defensa, 2007.
- GORBANOVA, Mariya y WAWRO, Leah. The Transparency of Defence Budgets, [Internet] en International Defence & Security Programme, 2011 [fecha de consulta: 2 de abril de 2013]. Disponible en: <http://www.ti-defence.org/publications/893-the-transparency-of-defence-budgets>
- HARDING, Thomas. Terrorists “use Google maps to hit UK troops”, The Telegraph, 13 de enero de 2007.
- HEUER, Richard J. Cognitive factors in deception and counterdeception, en Strategic Military Deception, 1982.
- HEUER, Richard J. y PHERSON, Randolph H. Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis, CQ Press College, 2010.
- INTERNET WORLD STATS (2013). Internet World Stats: Usage and Population Statistics. [Internet] Miniwatts Marketing Group [fecha de consulta: 2 de abril de 2013]. Disponible en <http://www.internetworldstats.com/>
- LIND, William S. (2004). Internet World Stats: Usage and Population Statistics. [Internet] Antiwar.com [fecha de consulta: 2 de abril de 2013]. Disponible en: <http://goo.gl/2e3sc>
- LIND, William S., NIGHTENGALE, Keith; SCHMITT, John F.; SUTTON, Joseph W. y WILSON, Gary I. (1989). The Changing Face of War: Into the Fourth Generation en Marine Corps Gazette, 73, 10; ProQuest Direct Complete, pág. 22.
- PÚBLICO. Censurar Google Earth para acabar con el terrorismo, en publico.es, Madrid (España), 11 de marzo de 2009.
- RUBIO, Yaiza y BREZO, Félix. Limitaciones de los motores cartográficos en línea para el analista de inteligencia, en el 3er Congreso Internacional de Inteligencia, Barcelona (España), 12 de noviembre de 2012.



UNITED NATIONS (UN). *World Urbanization Prospects, the 2011 Revision: Data on Urban and Rural Populations*, [Internet] Department of Economic and Social Affairs, 2011 [fecha de consulta: 2 de abril de 2013]. Disponible en: <http://esa.un.org/unup/CD-ROM/Urban-Rural-Population.htm>

VISION OF HUMANITY. 2012 Global Peace Index. [Internet] Vision of Humanity, 2012 [fecha de consulta: 2 de abril de 2013]. Disponible en: <http://www.visionof-humanity.org/gpi-data/#/2011/scor>



*Manuel R. Torres Soriano*

*Profesor Titular del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

## INTERNET COMO MOTOR DEL CAMBIO POLÍTICO: CIBEROPTIMISTAS Y CIBER-PESIMISTAS

Existen dos corrientes de pensamiento acerca del impacto de internet sobre los procesos de cambio político. Por un lado, aquellos individuos que consideran que esta tecnología posee unas características que promueven la expansión de la democracia por el mundo, y la de aquellos que consideran que este instrumento consolida el autoritarismo y la represión política. El propósito de este artículo es realizar un análisis descriptivo de los principales argumentos que utilizan una y otra visión para justificar sus posiciones. Se mantiene la tesis de que ambas atribuyen un carácter determinista a internet que no se corresponde con su naturaleza neutral. Por el contrario, los efectos de esta tecnología sobre el cambio político dependen del contexto y de la habilidad de los actores que la utilizan.

*Internet, nuevas tecnologías de la información, democracia, autoritarismo, cambio político.*

*There are two schools of thought about the impact of Internet on the processes of political change. On the one hand, individuals who believe that this technology has some features that promote the spread of democracy around the world, and of those who believe that this instrument consolidates authoritarianism and political repression. The purpose of this article is a descriptive analysis of the main arguments used for both to justify their positions. This work defends the thesis that both views attributed to Internet*

*a deterministic role which does not correspond with its neutral nature. By contrast, the effects of Internet on political change depend on the context and the ability of actors who use it.*

*Internet, new information technologies, democracy, authoritarianism, political change.*

## INTERNET COMO MOTOR DEL CAMBIO POLÍTICO: CIBEROPTIMISTAS Y CIBERPESIMISTAS

### 1. Introducción

**A**lgunas tecnologías tienen la capacidad de alterar radicalmente el contexto sobre el cual se desenvuelven. Son las llamadas “tecnologías disruptivas”: capaces de desplazar a innovaciones preexistentes y de provocar un profundo cambio en los actores que las usan, en sus estrategias y en los efectos de sus acciones<sup>1</sup>. Las consecuencias generadas por estos instrumentos, sobre todo en el momento de su aparición, no siempre resultan evidentes, y requieren de un esfuerzo de comprensión y sistematización.

Las Ciencias Sociales han dedicado un notable interés al estudio de las relaciones de causalidad que se establecen entre la aparición de una nueva innovación técnica y el cambio político y social<sup>2</sup>. Una de las líneas de reflexión más estimulantes ha sido la de indagar en cómo afecta la difusión de las tecnologías de la información a los procesos de democratización.

La televisión fue de unas creaciones que mayor fascinación originó desde el punto de vista de su influencia en estos procesos. Las primeras teorías consideraban que este medio era un precipitante de la modernización social, y por extensión, de los procesos de liberalización política<sup>3</sup>. Sin embargo, el entusiasmo inicial fue sustituido progresivamente por una visión más escéptica, la cual, aun reconociendo la excepcionalidad de esta nueva tecnología, consideraba que los procesos de desarrollo social y político no eran tan lineales, y que los efectos de los medios de comunicación de masas eran más complejos y ambiguos<sup>4</sup>.

---

1 ABELSON, H; LEDEEN, K. & LEWIS, H. R. (2008): *Blown to bits: your life, liberty, and happiness after the digital explosion*, Upper Saddle River, NJ: Addison-Wesley.

2 CASTELLS, M. (2001): *La Galaxia Internet. Reflexiones sobre empresa, sociedad e Internet*, Barcelona: Plaza & Janés.

3 WEAVER, D.H. (1977): “The Press and Government Restriction: A Cross-National Study over Time”, *Gazette*, Vol. 24, nº 3, pags. 152–70.

4 BOLLIER, D. (2003): “The Rise of Netpolitik. How the Internet Is Changing International Po-

En la actualidad, podemos encontrar cierto paralelismo en la forma en que se ha desarrollado el debate sobre el impacto político y social de Internet. Desde su origen, el ciberespacio ha sido percibido como un extraordinario motor para la difusión de la libertad. A mediados de la década de los noventa, cuando esta tecnología sólo se encontraba al alcance de una reducida comunidad, mayoritariamente en el ámbito académico y gubernamental, el entonces Vicepresidente norteamericano, Al Gore, no dudaba en atribuirle la capacidad de fortalecer las democracias; propiciar un crecimiento económico sostenible, resolver los problemas medioambientales, e incluso generar un sentimiento de pertenencia a una única “comunidad humana”. Según Gore<sup>5</sup> Internet no solo “propaga la democracia participativa, sino que también forja una nueva era de democracia ateniense”.

La visión “ciberutópica” ha ido cobrando fuerza a medida que se generalizaba y abarataba el acceso a Internet. La sucesión rítmica de una serie de episodios de liberación política ha servido para retroalimentar estas predicciones optimistas. Así, por ejemplo, ha sido habitual atribuir a Internet el carácter de precipitante de episodios tan diversos como: la llamada “Revolución Naranja” en Ucrania (año 2004), la “Revolución de los Cedros” en Líbano (2005), el movimiento “Un millón de voces contra las FARC” en Colombia (2008), las protestas contra el fraude electoral en Irán (2009), La “Revolución de los jazmines” en Túnez (2010-II), y la “Primavera árabe” en Egipto (2011).

Sin embargo, en los últimos años, la visión sobre la naturaleza prodemocrática de internet ha sido confrontada con otra perspectiva antagónica. Para los “ciberpesimistas” la tecnología no sólo no apoya los procesos de democratización; sino que, además, posee características que provocan la involución, al dotar a los regímenes autoritarios de recursos que potencian el control social y la persecución eficaz de la disidencia.

El propósito de este artículo es realizar un análisis descriptivo de los principales argumentos que utilizan una y otra visión para justificar sus posiciones. Se mantiene la tesis de que ambas posturas atribuyen un carácter determinista a internet que no se corresponde con su naturaleza neutra. Los efectos de internet sobre el cambio político y el conflicto violento dependen del contexto y de la habilidad de los actores que utilizan esta herramienta.

## 2. Las razones del ciberoptimismo

La visión de internet como una tecnología con características intrínsecamente democráticas es la interpretación que goza de mayor aceptación popular. Este axioma ha

---

litics and Diplomacy”, Aspen Institute - Communications and Society Program.

5 GORE, A. (1995): “Forging a New Athenian Age of Democracy”, *Intermedia*, Vol. 22, Nº 2, pags. 4-6.

sido asumido por los principales medios de comunicación, pero también por parte de la clase política de algunos destacados países. A finales de la década de los ochenta, cuando internet se encontraba aún en una fase embrionaria, el presidente Ronald Reagan afirmaba que “la tecnología hará cada vez más difícil que el Estado pueda controlar la información que su pueblo recibe...el Goliath del totalitarismo será derribado por el David del microchip”<sup>6</sup>. Las diferentes administraciones norteamericanas, con independencia de su color político, han asumido que internet era un aliado natural de su política exterior. La exsecretaria de Estado republicana Condoleezza Rice afirmaba: “Internet es posiblemente una de las más grandes herramientas para la democratización y la libertad individual que nunca antes habíamos visto”<sup>7</sup>. Una visión que no difiere de la mantenida por su sucesora, la demócrata Hillary Clinton, la cual mantuvo la “Internet Freedom”<sup>8</sup> como una de las prioridades de la acción exterior estadounidense: “Estamos a favor de una única internet, donde toda la humanidad tenga igual acceso al conocimiento y a las ideas”<sup>9</sup>.

Para los ciberooptimistas, internet es un precipitante de la instauración y reforzamiento de los sistemas políticos democráticos. Uno de los más célebres defensores de esta opinión es el ejecutivo egipcio de Google, Wael Ghonim, quien alcanzó cierta celebridad al convertirse en una de las caras visibles de la protesta de los internautas contra el régimen dictatorial de Hosni Mubarak. Según Wael: “Si tú quieres liberar una sociedad, sólo dale internet”<sup>10</sup>.

Entre las principales razones utilizadas por los ciberooptimistas, se encuentran:

- a. Dota de poder a los individuos aislados. Las nuevas tecnologías facilitan y fomentan la circulación de la información y la participación de los sujetos en las cuestiones políticas. El ciberespacio se convierte en un instrumento vital para que los ciudadanos presionen para obtener una mayor transparencia y responsabilidad en la actuación de sus gobernantes<sup>11</sup>. La red abre nuevas vías para el ejercicio de un derecho fundamental para la democracia como es la libertad de expresión, permitiendo que los ciudadanos no sean meros consumidores de la

6 KALATHIL, S. & BOAS, T. C. (2003): *Open networks, closed regimes: the impact of the Internet on authoritarian rule*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

7 DOBRIANSKY, P. (2008): “New Media vs. New Censorship: The Assault,” remarks to Broadcasting Board of Governors, Washington D.C. (10 September).

8 FONTAINE, R. & ROGERS, W. (2011): *Internet Freedom. A Foreign Policy Imperative in the Digital Age*, Washington D. C.: Center for a New American Security.

9 CLINTON, H. R. (2010): “Remarks on Internet Freedom”, The Newseum, Washington DC. (January 21).

10 ORESKOVIC, A. (2011): “Egyptian Activist Creates Image Issue for Google,” Reuters, (12 February).

11 ZHENG, Y. (2007): *Technological Empowerment: The Internet, State, and Society in China*, Stanford, CA: Stanford University Press.; FRIEDMAN, T. L. (2010): “Power to the (Blogging) People”, The New York Times, (September 14).



información proporcionada por los medios de comunicación de masas. A través del ciberespacio, los individuos pueden expresarse libremente y sin la intermediación de otros actores, lo que supone un enriquecimiento del debate político al sumar un mayor número de participantes y de perspectivas diferentes.

- b. Fomenta las relaciones intergrupales. Se generan nuevas conexiones entre individuos y grupos, tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales. Internet consigue que se produzca una “densificación de la esfera pública”, algo necesario para que un levantamiento social pueda consolidarse y dar paso a una revolución<sup>12</sup>. Esta tecnología se convierte en una herramienta clave para que tenga lugar la acción colectiva dentro de sociedades carentes de libertad. Los individuos aislados perciben a través de la red que otros comparten su descontento, al tiempo que encuentran en el ciberespacio un terreno propicio para llevar a cabo una coordinación eficaz de sus acciones. La capacidad de llegar a una audiencia potencialmente ilimitada permite que incluso grupos pequeños, y activistas especialmente motivados, puedan otorgar una dimensión masiva a sus iniciativas. El poder transformador de internet se va incrementando a medida que nuevas personas se convierten en internautas<sup>13</sup>.
- c. Los sucesos locales adquieren repercusión internacional. Internet debilita la capacidad de los regímenes políticos de ejercer un control efectivo sobre los flujos de información que traspasan sus fronteras. Las nuevas tecnologías permiten evadir la censura gubernamental, lo permitiendo a los activistas locales informar a la opinión pública internacional, y que esta se involucre en los asuntos domésticos de su país. A diferencia de los medios de comunicación tradicionales, los internautas pueden moverse con mayor anonimato que los periodistas, y estar presentes en sucesos y en escenarios vetados por la censura gubernamental a los profesionales acreditados. Los materiales gráficos y descripciones aportados por estos ciudadanos-periodistas terminan nutriendo los informativos de otros países, y contribuyen decisivamente a involucrar a la comunidad internacional en la lucha contra la opresión y contra las violaciones de los derechos humanos. Los aparatos represivos de estos regímenes pierden parte de su eficacia, al quedar constreñidos por las repercusiones globales de sus actos. Esta relajación de la coacción facilita la consolidación de movimientos de contestación política.
- d. Potencia el desarrollo económico y la modernización social sobre la que se asienta la democracia. Internet ha sido uno de los factores clave en la globalización comercial y en el consiguiente desarrollo económico más reciente. La red no sólo ha abaratado los costes de producción y de gestión, sino que ha incrementado el volumen y la velocidad a la cual fluye la información, teniendo

---

<sup>12</sup> SHIRKY, C. (2011): “The political power of social media”, *Foreign affairs*, Vol. 90, Nº 1, pags. 28-41.

<sup>13</sup> SHIRKY, C. (2009): *Here Comes Everybody. The power of organizing without organizations*, New York: Penguin Press.

una enorme repercusión en el proceso de innovación científica y en la productividad empresarial<sup>14</sup>. La penetración de esta tecnología en los países con regímenes dictatoriales termina produciendo una transformación social y económica que fortalece los movimientos prodemocráticos. Las nuevas clases medias, surgidas al amparo de la nueva economía de la información, terminan convirtiéndose en uno de los grupos más críticos con la falta de libertad. Las élites políticas son conscientes de este riesgo. Sin embargo, deben afrontar el llamado “dilema del dictador”: o bien optan por el control político, o por los beneficios económicos que aporta internet, pero no pueden escoger ambos al mismo tiempo. Sin un acceso relativamente libre a las nuevas tecnologías de la información, los sectores productivos ven mermada su capacidad de innovar y sus posibilidades para resultar competitivos, quedándose algo aislados en la economía global. La aceptación de esta tecnología como un mal inevitable termina convirtiéndose en un “caballo de Troya” que erosiona las bases del control social sobre las que se asientan este tipo de gobernantes.

### 3. La revisión ciberpesimista

Dentro de esta corriente, situamos a aquellos observadores que realizan un diagnóstico antagónico, el cual no sólo pone en duda los efectos liberalizadores de esta tecnología, sino que llega a considerar que sus repercusiones son precisamente las contrarias.

Para autores como el exbloguero bielorruso Eugeny Morozov<sup>15</sup>, el optimismo actual sobre el papel liberalizador de Internet está basado en una lectura selectiva y errónea sobre las causas que provocaron el desplome del bloque soviético durante la Guerra Fría. Según esto, se habría sobredimensionado el papel que tuvo el flujo de información, o determinadas iniciativas de diplomacia pública occidentales, en la generación de movimientos de disidencia política en estos países. Sin embargo, no se ha prestado la atención adecuada a las causas estructurales, ni a las contradicciones del sistema soviético. Esto ha llevado a considerar internet una versión ultramoderna y aún más potente de las emisiones de radio clandestinas que ofrecían a los habitantes del bloque comunista una visión alternativa a la propaganda gubernamental.

Estos autores identifican en la naturaleza de internet una serie de características que provocan una involución política, puesto que debilitan la capacidad de movilización de las sociedades y potencian los aparatos represivos y el control social de los regímenes autoritarios.

---

<sup>14</sup> FRIEDMAN, T. L. (2007): *The World is Flat: a Brief History of the Twenty-First Century*, New York: Farrar Straus & Giroux.

<sup>15</sup> MOROZOV, E. (2011): *The Net Delusion: the Dark Side of Internet Freedom*, New York: Public Affairs.

Entre los principales argumentos que utilizan para justificar su postura, se encuentran:

- a. Internet genera “burbujas democráticas”. La opinión pública tiende a identificar como reales determinados “espejismos” sobre la existencia de amplios movimientos pro-democráticos. Sin embargo, su existencia sólo tienen lugar en el ámbito de las percepciones de aquellos que depositan una confianza irracional en las capacidades liberalizadoras de internet. Algunos de los movimientos de contestación al autoritarismo, ubicados en el ciberespacio, habrían carecido de una verdadera base social. Así, por ejemplo, buena parte de los internautas que protagonizaron en la red los movimientos de protesta contra el fraude electoral en Irán, lejos de ser los líderes de las revueltas sobre el terreno, procedían de las amplias comunidades iraníes emigradas en Occidente, y alentaban en inglés las revueltas a miles de kilómetros de distancia. A pesar de ello, los medios de comunicación señalaron a la red social Twitter como el sustrato que hizo posible las revueltas. Al tiempo de celebrarse las elecciones de 2009, sólo había registradas en Irán unas 19.000 cuentas en este servicio (un 0,027 por ciento de la población). Algunos de los más activos ciberactivistas estaban ubicados en Occidente, pero habían cambiado la información personal sobre su ubicación, para confundir a las autoridades y estas creyesen que twiteaban desde Irán.
- b. La debilidad de los grupos formados a través de internet. Si bien internet tiene la capacidad de acelerar y facilitar el proceso de formación inicial de grupos sociales, en torno a un objetivo o interés común, algunos autores señalan la debilidad de los lazos sociales que se crean exclusivamente a través del ciberespacio. Según Malcolm Gladwell, “Las plataformas de redes sociales están construidas sobre vínculos débiles...los vínculos débiles conducen al activismo de alto riesgo”<sup>16</sup>. El reducido coste personal y de esfuerzo que conlleva sumarse a estos nuevos colectivos virtuales tiene una repercusión directa en su escasa solidez, una vez que es necesario dar el salto de lo “virtual” a lo “físico”. Cuando tiene lugar la violencia física y la represión gubernamental, estos grupos quedan rápidamente desbaratados, o sus acciones son escasamente efectivas. Sus integrantes son rápidamente neutralizados debido a que el activismo “físico” requiere de unas habilidades para el trabajo en grupo y operar de manera clandestina, muy diferentes a las que estos individuos desplegaron en internet. Esto es especialmente patente en la facilidad con la que los aparatos represivos son capaces de neutralizar los “liderazgos virtuales”<sup>17</sup>. Los líderes “tradicionales” están habituados a vivir y actuar rodeados de sus seguidores, algo que les dota de cierta protección e inmunidad frente al poder establecido. En cambio, los dinamizadores de las protestas generadas a través de internet actúan aislados de sus partidarios, los cuales, en su mayoría, desconocen su identidad. Esto permite que puedan

---

<sup>16</sup> GLADWELL, M. (2010): “Why the Revolution won’t be tweeted,” *The New Yorker*, (4 October).

<sup>17</sup> WATTS, C. (2011): “Decapitating Revolutionary Leaders via Twitter”, *selectedwisdom.com*, (December 17).

ser capturados, torturados y silenciados, sin que los internautas conozcan lo sucedido. Las voces disidentes en internet desaparecen, con la misma facilidad con la que nacen.

- c. Sólo una minoría utiliza internet con una finalidad política. Esta realidad, constatada de manera empírica<sup>18</sup>, choca frontalmente con la percepción que se mantiene desde Occidente sobre la naturaleza de las actividades que llevan a cabo los internautas en países carentes de libertad. Los ciberooptimistas han asumido como certeza que las sociedades carentes de libertad hacen un uso mayoritario del ciberespacio como una herramienta para el activismo político. Sin embargo, los patrones de utilización de la red son similares a los procedentes de países democráticos. La mayoría de los contenidos de la blogosfera tienen como objeto asuntos triviales. Se ha sobrevalorado la demanda de información veraz. Y, sin embargo, se ha subestimado la importancia del entretenimiento como vía de escape, o como desmovilización política promovida por estos mismos regímenes. Por otro lado, el activismo político no es unidireccional. Las acciones tendientes a exigir libertades y participación conviven con los partidarios del autoritarismo, los cuales utilizan el ciberespacio para mostrar adhesión a sus gobernantes o a la ideología oficial, promover un endurecimiento de sus políticas, o facilitar la persecución contra los internautas disidentes.
- d. La defensa de la importancia del ciber-activismo termina por convertirse en una profecía autonegada. El optimismo imperante sobre internet ha generado la paradoja de que algunos de los efectos más perversos de esta tecnología se produzcan cuando sus usuarios les atribuyen unos efectos irreales. Los internautas han llevado a cabo un tipo de activismo que, lejos de producir los resultados deseados, los ha situado en una posición de mayor vulnerabilidad frente a las fuerzas antidemocráticas. Estos regímenes son extremadamente propensos a sentirse inseguros, y reaccionan con dureza contra aquellos a los que identifican como potenciales amenazas. Resulta entonces fácil entender por qué este tipo de gobernantes han asumido de manera acrítica la visión que se tiene desde Occidente sobre el poder de los internautas y su carácter de “caballo de Troya”. Los ciberooptimistas se han convertido en un objetivo prioritario de sus aparatos de represión, reduciendo de manera sustancial el margen de maniobra con el que pueden operar. Las acciones de los disidentes resultan estériles en un contexto de permanente alerta gubernamental. A pesar del escaso impacto de sus actividades, se ven sometidos a una reacción extrema bajo la forma de detenciones arbitrarias, torturas y prolongados periodos de encarcelamiento. Una dureza que encuentra su lógica en un temor que ha sido alimentado por las optimistas predicciones que desde el mundo libre se realiza sobre la capacidad de estos individuos para derrocar a las tiranías.

---

<sup>18</sup> IAC & JWT (2007): “IAC and JWT study reveals new means of expression for China’s Tech-Savvy Youth”, PR Newswire, (November 23)

- e. No existe “el dilema del dictador”. Para los ciberpesimistas es un error creer que las tiranías no pueden desarrollar un sistema que les permita controlar internet, sin renunciar por ello a sus beneficios económicos. Existen numerosos ejemplos de cómo es posible ejercer un sutil control de la red por parte de gobiernos que no han renunciado a la integración de sus economías en el mercado global<sup>19</sup>. La clave se encuentra en ejercer esta intervención a través de vías que permitan que sus ciudadanos no tengan conciencia de que están haciendo uso de un instrumento que se encuentra limitado en cuanto a su capacidad de acceder a determinados contenidos<sup>20</sup>. Uno de los más destacados es el caso chino. Su gobierno ha sido capaz de conjugar de manera sostenida un férreo control político del ciberespacio y unas elevadas tasas de crecimiento económico. Para alcanzarlo, ha recurrido a mecanismos como la externalización (crowdsourcing) en la propia sociedad china de las tareas de censura y represión ideológica. Uno de los ejemplos más célebres es el llamado “Partido de los 50 centavos”. Con este nombre se alude a la cantidad de dinero que, supuestamente, reciben por cada contribución los internautas que prestan su apoyo al régimen chino, patrullando la red; participando en chats y en foros donde se discute de política, o simplemente llenando el ciberespacio de contenidos de apoyo al régimen. Según algunos estudios<sup>21</sup>, los miembros de este “partido” pueden llegar a los 280.000 usuarios de internet, una cifra que le ha permitido al gobierno chino ejercer un control real sobre la inmensidad de información e interacciones que tienen lugar cada día en el ciberespacio.

Otra interesante muestra de esta externalización la podemos encontrar en Irán. Tras las protestas por el fraude electoral de 2009, los iraníes que jalearon estas manifestaciones en internet dejaron tras de sí un rastro (tanto virtual como físico) que permitió al régimen crear un auténtico catálogo de oponentes políticos. Las autoridades pusieron entonces en marcha un *website* donde se publicaron más de un centenar de fotos que la policía había tomado de los manifestantes, con la intención de que los internautas les ayudasen a identificar a los disidentes.

Otra causa que explica por qué la censura de internet en estos países tiene un carácter discreto es que, en ocasiones, no son los gobiernos quienes directamente censuran la red, sino que son las propias empresas prestatarias de servicios las que se encargan de realizar dichas funciones<sup>22</sup>. Este tipo de gobiernos exigen a

---

19 SCHMIDT, E. and COHEN, J. (2010): “The Digital Disruption”, *Foreign Affairs*, Vol. 89, N° 6, pags. 75-85.

20 MACKINNON, R. (2011): “China’s “Networked Authoritarianism”, *Journal of Democracy*, Vol. 22, n° 2, pags. 32-46.

21 COOK, S. (2011): “China’s growing army of paid internet commentators”, *Freedom at Issue*, (October 10)

22 MACKINNON, R. (2012): *Consent of the Networked: The Worldwide Struggle For Internet Freedom*, New York: Basic Books.

las empresas aceptar sus directrices locales sobre uso de internet<sup>23</sup>, las cuales pueden incluir la prohibición de alojamiento o acceso a determinadas webs, compartir información sobre los usuarios y su navegación, o incluso la prohibición de encriptamiento de contenidos, para que el régimen tenga acceso en todo momento a la información que circula dentro de sus fronteras. Por otro lado, también suele ser habitual que extiendan la responsabilidad de la existencia de contenidos subversivos a las plataformas que los alojan. Bajo la amenaza de cierres o de revocación de licencias, estas empresas (incluyendo las procedentes de países democráticos) se ven forzadas a autocensurar aquellos materiales que podrían ocasionar problemas con las autoridades.

El despliegue estatal de mecanismos para controlar internet está sometido a un continuo proceso de adaptación y perfeccionamiento. Los investigadores Ronald Deibert y Rafal Rohozinski<sup>24</sup> hablan de tres “generaciones” de técnicas para controlar la navegación. La primera oleada se centra en el “filtrado” de los contenidos de internet y la monitorización de los espacios públicos, como “cibercafés”, desde donde se accede a esta tecnología. La segunda generación incluye la construcción de un entorno legal que legitima el control de la información, incluyendo las peticiones informales a empresas prestatarias de servicios para que retiren contenidos, el cierre técnico de páginas webs, o la realización de ciberataques contra espacios que escapan del control gubernamental. La última generación abarca la judicialización de la vigilancia de Internet, la coacción física directa para intimidar a personas y a grupos, y la compartimentalización del ciberespacio, para que existan “zonas” de ámbito nacional. Un ejemplo de esta última práctica ha sido la puesta en marcha en Irán de una “intranet”, aislada de la red global, y “limpia” de contenidos no permitidos bajo la ley islámica.

- f. Potencia los aparatos represivos. La red facilita las labores de captación de inteligencia y monitorización de la disidencia política. Los gobiernos, ayudados en buena medida por empresas occidentales, han desarrollado mecanismos que les permiten procesar cantidades masivas de datos sobre el uso que realiza su población de esta herramienta. Por primera vez los organismos de seguridad pueden llevar a cabo, de manera simultánea, un control efectivo y minucioso sobre la vida de cientos de miles de habitantes. El espionaje de los hábitos de navegación permite al Estado conocer no sólo qué tipo de informaciones consumen y producen, sino también con quien se relacionan. Buena parte del acceso a Internet en los países en desarrollo se lleva a cabo a través de la telefonía móvil, un tipo de acceso que permite fácilmente su monitorización y la identificación del internauta.

---

23 BREMMER, I. (2010): “Democracy in Cyberspace”, *Foreign Affairs*, Vol. 89, Nº 6, pags. 86-92.

24 DEIBERT, R. & ROHOZINSKI, R. (eds.) (2010): *Access Controlled: The Shaping of Power, Rights, and Rule in Cyberspace*, Cambridge: MIT Press.



La información susceptible de ser utilizada para neutralizar cualquier atisbo de disidencia puede ser captada, procesada y archivada a través de mecanismos automatizados. Esta evolución tecnológica elimina el componente humano en los procesos de represión política, algo que la convierte en más implacable debido a que ya no existe espacio para la empatía entre censores y censurados. La publicitación de un considerable número de informaciones sobre los disidentes capturados a través de la red, genera un claro efecto disuasorio. Muchos deciden abstenerse de realizar cualquier uso de internet considerado ilegítimo por el gobierno, bajo la difusa amenaza de que su navegación puede estar siendo vigilada.

De igual modo, los gobiernos autocráticos también son usuarios de internet, y hacen uso de esta herramienta para movilizar virtualmente a sus partidarios, difundir propaganda y desinformación, e infiltran las redes sociales para erosionar el discurso opositor. Así, por ejemplo, a principios de 2011, el régimen de Mubarak envió por internet mensajes con informaciones falsas sobre la cancelación de las protestas contra el gobierno. Igualmente, utilizó Facebook para informar a los ciudadanos que no acudiesen a las protestas, por el daño que causaban a la economía del país. Una desinformación mucho más agresiva es la que utilizó el régimen iraní para boicotear la convocatoria de protestas y manifestaciones. A través de las redes sociales, el servicio de inteligencia iraní distribuía de manera encubierta informaciones sobre la ubicación de francotiradores, que actuarían ante el paso de los manifestantes<sup>25</sup>.

#### 4. Evidencias empíricas

Las investigaciones empíricas sobre los efectos políticos de internet se han centrado de manera mayoritaria en sus efectos dentro de las democracias consolidadas. Estos trabajos han abordado importantes cuestiones, como el efecto de internet en la competición partidista<sup>26</sup>, el activismo político ciudadano<sup>27</sup>, su impacto sobre el “capital social”<sup>28</sup>, o la posibilidad de ejercer una “democracia directa” a través del ciberespacio<sup>29</sup>.

---

25 GEDMIN, J. (2010): “Democracy isn’t just a tweet away,” USA Today, (22 April).

26 BIMBER, B. (1988): “The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated Pluralism,” *Polity*, Vol. 31, nº 1, págs. 133–60; RASH, W. Jr. (1997): *Politics on the Nets: Wiring the Political Process*, New York: W. H. Freeman.

27 COLEMAN, S. (1999): “Can the New Media Invigorate Democracies?,” *Political Quarterly*, Vol. 70, nº 1, págs. 16–22; DAVIS, R. (1999): *The Web of Politics*, New York: Oxford University Press; NORRIS, P. (2000): *A Virtuous Circle: Political Communication in Post-Industrial Democracies*, New York: Cambridge University Press.

28 USLANER, E. M. (2000): “Social Capital and the Net,” *Communications of the ACM*, Vol. 43, nº 12, págs. 60–64.

29 BUDGE, I. (1996): *The New Challenge of Direct Democracy*. Oxford: Polity Press; HAGUE, B.

Sin embargo, el volumen de trabajos que han abordado la influencia de internet sobre los procesos de democratización es mucho más reducido. Los primeros, si bien detectaron un cierto impacto en los procesos de apertura política, no pudieron constatar una relación sólida<sup>30</sup>. Pipa Norris<sup>31</sup> señaló, por ejemplo, la existencia de una correlación significativa entre la democratización y el número de usuarios de internet en un país. Pero también advertía que era el cambio político lo que propiciaba la difusión de esta tecnología entre la población, y no al revés. Más recientemente, Jacob Groshek<sup>32</sup> realizó un análisis de los datos procedentes de 152 países, para el periodo comprendido entre 1994 y 2003. Su trabajo apuntaba una cierta correlación entre democratización y difusión de internet, aunque señalaba que era dudoso que sus efectos se desplegasen dentro de países donde no se hubiese alcanzado un mínimo de apertura del proceso político.

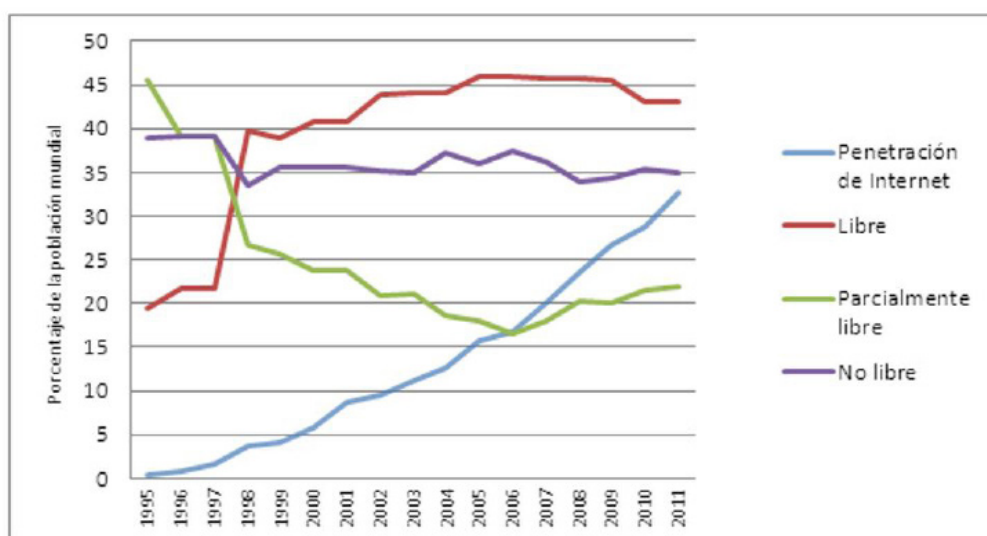


Gráfico 1: Penetración de Internet\* y situación de libertad política de la población mundial\*\*

Notas: \* Según la clasificación utilizada por Freedom House que cataloga a los países como libres, parcialmente libres y no libres, en función de su nivel de libertad política. \*\* El tamaño de la población mundial se ha incrementado, desde los 5.701 millones de habitantes de 1995 hasta los 6.967 de 2011.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Internet World Stats y Freedom House

A pesar de estos precedentes, que recomiendan establecer un considerable número de matizaciones en la relación entre internet y libertad política, ciberoptimistas y ci-

N. & LOADER, B. D. (1999): *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*, New York: Routledge; RUBIO NUÑEZ, R. (2000): "Internet en la participación política", *Revista de Estudios Políticos*, nº 109, págs. 285-302.

30 KEDZIE, C. R. (1997): *Communication and Democracy: Coincident Revolutions and the Emergent Dictator's Dilemma*, Santa Monica, Calif.: RAND.

31 NORRIS, P. (2001): *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide*, New York: Cambridge University Press.

32 GROSHEK, J. (2009): "The Democratic Effects of the Internet, 1994\_2003: A Cross-National Inquiry of 152 Countries", *International Communication Gazette*, Vol. 71, nº 3, págs. 115-136.

berpesimistas coinciden en afirmar, de manera categórica, que la difusión de internet es una variable independiente, capaz de explicar por sí misma la expansión o la contracción de la libertad política. En sus escritos, suelen ser escasas las referencias a datos cuantitativos, dando un peso desproporcionado al análisis de ejemplos anecdóticos, tomados de un pequeño grupo de países y dentro de un ámbito temporal muy reducido. Sin embargo, sus conclusiones se extrapolan a toda la humanidad.

La contundencia y simplicidad de estas afirmaciones debería permitir que una mera observación de los datos nos proporcionase suficientes evidencias para confirmar la validez de una u otra perspectiva. No obstante, como puede apreciarse en el gráfico 1, la expansión mundial de internet no ha tenido una correlación equiparable a los niveles globales de libertad política.

Para analizar la solidez de ambas visiones, se ha llevado a cabo una recopilación de datos que cruza las variables penetración de internet y libertad política. Las tablas I, II y III han sido generadas a partir de los datos elaborados por el Internet World Stats<sup>33</sup> y la Fundación Freedom House<sup>34</sup>. El primero es un portal que ofrece datos anuales del porcentaje de población que en un país determinado tiene acceso a internet, referencia que nos permite medir el nivel de difusión de esta tecnología en una sociedad. Para la variable “libertad política”, se ha recurrido al índice que elabora anualmente Freedom House, que clasifica todos los países del planeta dentro de tres categorías: libre, parcialmente libre, y no libre. A cada Estado se le otorga un valor numérico<sup>35</sup> fruto de la aplicación de un baremo compuesto por indicadores que tratan de medir aspectos tales como: la existencia de elecciones y su naturaleza, el pluralismo político y el acceso a la participación, el funcionamiento de las instituciones estatales, la libertad de expresión y creencias, derechos de asociación, el imperio de la ley y la existencia de derechos individuales y de autonomía personal.

La selección de países reflejada en estas tablas es la misma que sigue Freedom House en su informe de 2012<sup>36</sup> para resaltar tres tipos de situaciones de gran relevancia para el objeto de este simple ejercicio: los países que registran la peor situación de libertad (Tabla I), países que han experimentado las mayores mejoras brutas de libertad (Tabla II), y países que han experimento los mayores deterioros brutos de libertad (Tabla III) con respecto al periodo 2008 - 2011. Para el estudio de la evolución temporal de esas variables, se han recogido datos procedentes de los años 2000, 2005 y 2011. A través de estos tres cortes, se pretende recoger la evolución de las variables señaladas en tres

33 <http://www.internetworldstats.com/>

34 <http://www.freedomhouse.org/>

35 La escala comprende valores entre el 1 y el 7, siendo el 1 el valor más alto de libertad y 7 el más bajo. Para Freedom House los países con puntuaciones entre 1 y 2,5 son países “libres”, con puntuaciones entre 3 y 5 son “parcialmente libres” y con puntuaciones entre 5,5 y 7 son “no libres”.

36 PUDDINGTON, A. (2012): “Freedom in the World 2012. The Arab Uprisings and Their Global Repercussions. Selected data from Freedom House’s annual survey of political rights and civil liberties”, Freedom House.

momentos significativos: el inicio del lento despliegue de internet como tecnología de uso doméstico, el periodo a partir del cual se produce de manera generalizada un incremento exponencial en su acceso, y el momento más reciente en el cual se han registrado los mayores niveles históricos de penetración de Internet en la población mundial.

De este análisis se ha excluido a los países que obtienen las más altas puntuaciones en este índice de libertad política. La mayoría de ellos ya habían alcanzado el estatus de democracias plenas y consolidadas, mucho tiempo antes de que esta tecnología hiciese su aparición. Es por tanto razonable afirmar que las causas que provocaron los procesos de liberalización política no están relacionadas con este instrumento. La selección se centra, por tanto, en aquellos países que parten desde una situación de falta de libertad política y, donde se encuentran implantados autoritarismos políticos que podrían verse teóricamente socavados o potenciados como consecuencia de la disponibilidad de internet.

La confirmación de la hipótesis ciberooptimista generaría la siguiente expectativa:

- a. A medida que se incrementa el número de usuarios de internet en un país, se impulsa la libertad política en el mismo.

La hipótesis ciberpesimista, por el contrario, se validaría a través del siguiente comportamiento:

- b. A medida que crece el número de usuarios de internet en un país, se produce una pérdida de libertad política.

**Tabla I: Países con la peor situación de libertad y porcentajes de penetración de internet dentro de su población**

| PAÍS               | Índice de Libertad* (2000) | Penetración de Internet** (2000) | Índice de Libertad* (2005) | Penetración de Internet** (2005) | Índice de Libertad* (2011) | Penetración de Internet** (2011) |
|--------------------|----------------------------|----------------------------------|----------------------------|----------------------------------|----------------------------|----------------------------------|
| COREA DEL NORTE    | 7                          | Sin datos                        | 7                          | Sin datos                        | 7                          | Sin datos                        |
| TURKMENISTÁN       | 7                          | 0,1                              | 7                          | 0,7                              | 7                          | 2,2                              |
| UZBEKISTÁN         | 6,5                        | 0,1                              | 7                          | 5                                | 7                          | 26,8                             |
| SUDÁN              | 7                          | 0,1                              | 7                          | 1,3                              | 7                          | 9,3                              |
| GUINEA ECUATORIAL  | 7                          | 0,1                              | 6,5                        | 3                                | 7                          | 6,3                              |
| ERITREA            | 6                          | 0,1                              | 6,5                        | 2                                | 7                          | 4,8                              |
| ARABIA SAUDÍ       | 7                          | 0,9                              | 7                          | 10,8                             | 7                          | 43,6                             |
| SIRIA              | 7                          | 0,2                              | 7                          | 4,2                              | 7                          | 19,8                             |
| SOMALIA            | 6,5                        | 0                                | 6,5                        | 0,6                              | 7                          | 1,1                              |
| BIELORRUSIA        | 6                          | 1,8                              | 6,5                        | 25,3                             | 6,5                        | 46,3                             |
| MYANMAR (BIRMANIA) | 7                          | 0                                | 7                          | 0                                | 7                          | 0,2                              |
| CHAD               | 5,5                        | 0,1                              | 5,5                        | 0,5                              | 6,5                        | 1,8                              |
| CHINA              | 6,5                        | 1,7                              | 6,5                        | 7,9                              | 6,5                        | 38,4                             |
| CUBA               | 7                          | Sin datos                        | 7                          | Sin datos                        | 6,5                        | 14,5                             |

|       |     |     |     |   |     |     |
|-------|-----|-----|-----|---|-----|-----|
| LAOS  | 6,5 | 0,1 | 6,5 | 3 | 6,5 | 8,1 |
| LIBIA | 7   | 0,2 | 7   | 3 | 7   | 5,9 |

Notas: \* Escala de 1 al 7, siendo 1 el máximo grado de libertad y 7 el mínimo. \*\* Porcentajes sobre el total de la población del país.

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de Internet World Stats y Freedom House

Con respecto a la tabla I, es necesario señalar que un buen número de estos países, como Eritrea, Somalia y Sudán se identifican con algunos de los Estados más subdesarrollados del planeta, lo que explica que sólo un reducido sector de su población tenga acceso a internet, una tecnología que resulta prohibitiva dentro de un contexto de subsistencia. Por el contrario, en este grupo también encontramos países que disfrutan de una situación de bonanza económica como Arabia Saudí o China, donde ha tenido lugar un fuerte proceso de difusión de esta tecnología entre su población. Sin embargo, los de ambos grupos son Estados que han mantenido prácticamente invariables su puntuación, no sólo durante todo el periodo estudiado, sino también en etapas previas a la aparición de esta tecnología. Por tanto, la situación de ausencia de libertad política es un rasgo estable, que no se ha visto afectado por este instrumento. Los datos procedentes del primer grupo no respaldan las tesis ciberoptimistas, al menos en sus efectos en el corto o medio plazo. Las tesis ciberpesimistas sólo podrían verse indirectamente validadas si especulásemos con la posibilidad de que internet ha sido un factor determinante en la capacidad de estos regímenes para mantener las mismas cotas de represión política durante los últimos años. Sin embargo, el ejemplo de Corea del Norte también permite afirmar que la perpetuación de regímenes totalitarios es posible sin la necesidad del uso de internet como instrumento de control social.

Tabla II: Países con los mayores incrementos brutos de libertad entre 2008 y 2011 y porcentaje de penetración de internet dentro de su población (2000-2011)

| PAIS                     | Índice de Libertad* (2000) | Penetración de Internet** (2000) | Índice de Libertad* (2005) | Penetración de Internet** (2005) | Índice de Libertad* (2011) | Penetración de Internet** (2011) |
|--------------------------|----------------------------|----------------------------------|----------------------------|----------------------------------|----------------------------|----------------------------------|
| TÚNEZ                    | 5,5                        | 1                                | 5,5                        | 8                                | 3,5                        | 33,9                             |
| MALDIVAS                 | 5,5                        | 1,5                              | 5,5                        | 13,7                             | 3,5                        | 28,9                             |
| BANGLADESH               | 3,5                        | 0,1                              | 4                          | 0,2                              | 3,5                        | 3,5                              |
| PAKISTÁN                 | 5,5                        | 0,1                              | 5,5                        | 6                                | 4,5                        | 15,5                             |
| TOGO                     | 5                          | 1,5                              | 5,5                        | 3,5                              | 4,5                        | 5,3                              |
| TAILANDIA                | 2,5                        | 3,4                              | 3                          | 15,4                             | 4                          | 27,4                             |
| M Y A N M A R (BIRMANIA) | 7                          | 0                                | 7                          | 0                                | 6,5                        | 0,2                              |
| EGIPTO                   | 5,5                        | 0,7                              | 5,5                        | 6                                | 5,5                        | 26,4                             |
| LIBIA                    | 7                          | 0,2                              | 7                          | 3                                | 6,5                        | 5,9                              |
| BHUTAN                   | 6,5                        | 0                                | 5,5                        | 2                                | 4,5                        | 13,9                             |

Notas: \* Escala de 1 al 7, siendo 1 el máximo grado de libertad y 7 el mínimo. \*\* Porcentajes sobre el total de la población del país.

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de Internet World Stats y Freedom House

Buena parte de los datos recogidos en la tabla II podrían interpretarse como un respaldo de la hipótesis ciberooptimista. Todos ellos son países que han experimentado, en los últimos años, una mejora de sus índices de libertad política. Una evolución que parece correr en paralelo con la difusión de internet en su población. Sin embargo, no todos estos países comparten como rasgo común haber experimentado unos elevados índices de penetración de internet entre su población. Así por ejemplo, mientras Túnez, Maldivas o Egipto registran un incremento exponencial en pocos años, en otros Estados como Libia, Myanmar o Bangladesh, sigue siendo una herramienta marginal, por lo que podemos descartar que sea la principal influencia en los procesos de incremento de la libertad de estos últimos tiempos.

**Tabla III: Países con los mayores descensos brutos de libertad entre 2008 y 2011 y porcentaje de penetración de internet dentro de su población (2000-2011)**

| PAIS        | Índice de Libertad* (2000) | Penetración de Internet** (2000) | Índice de Libertad* (2005) | Penetración de Internet** (2005) | Índice de Libertad* (2011) | Penetración de Internet** (2011) |
|-------------|----------------------------|----------------------------------|----------------------------|----------------------------------|----------------------------|----------------------------------|
| GAMBIA      | 6                          | 0,2                              | 4,5                        | 4                                | 5,5                        | 8,8                              |
| MADAGASCAR  | 3                          | 0,1                              | 3                          | 1,5                              | 5                          | 1,6                              |
| MAURITANIA  | 5,5                        | 0,1                              | 5                          | 1,5                              | 5,5                        | 3,1                              |
| BAHREIN     | 6,5                        | 5,7                              | 5                          | 30                               | 6                          | 57,1                             |
| ETIOPIA     | 5                          | 0                                | 5                          | 0,2                              | 6                          | 0,7                              |
| NICARAGUA   | 3                          | 1,1                              | 3                          | 2,2                              | 4,5                        | 10,6                             |
| UCRANIA     | 4                          | 0,4                              | 2,5                        | 10                               | 3,5                        | 33,9                             |
| AFGHANISTAN | 7                          | 0                                | 5                          | 0,9                              | 6                          | 4,2                              |
| YEMEN       | 5,5                        | 0,1                              | 5                          | 1,1                              | 6                          | 10,8                             |
| BURUNDI     | 6                          | 0                                | 4                          | 0,5                              | 5                          | 1,7                              |

Notas: \* Escala de 1 al 7, siendo 1 el máximo grado de libertad y 7 el mínimo \*\* Porcentajes sobre el total de la población del país.

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de Internet World Stats y Freedom House

En la Tabla III, encontramos ejemplos que respaldan aparentemente a una y otra teoría. Los ciberpessimistas podrían argumentar que la degradación de la libertad en los últimos años, en países como Bahrein y Ucrania, se corresponde con altos niveles de penetración de esta tecnología. Por el contrario, los defensores del carácter liberalizador de Internet podrían explicar el deterioro de la libertad, en países como Madagascar o Burundi, a la imposibilidad de que su población pueda acceder a ésta para potenciar su lucha por la libertad y la democracia.

En definitiva, en los diferentes ejemplos estudiados encontramos numerosas evidencias mixtas. El análisis de los datos no permite afirmar que la difusión de internet sea la causa explicativa que condiciona la evolución de la libertad política en uno u otro sentido. Las tesis ciberpessimistas y ciberooptimistas describen, en un plano teórico, una fuerte correlación entre la difusión de esta tecnología y la evolución política de las sociedades. Sin embargo, los datos no respaldan la existencia de ninguno de esos de-



terminismos. Aunque no cabe duda de que internet puede ser un importante elemento para explicar el desarrollo político de un país no constituye, por sí solo, un factor capaz de condicionar los acontecimientos. En este sentido, se convierte en otra causa interviniendo, cuyo peso quedará matizado por las características particulares en cada situación.

## Conclusiones

A pesar de que ciberoptimistas y ciberpesimistas parecen mantener posturas irreconciliables, ambos enfoques poseen múltiples elementos en común.

En primer lugar, estas posturas están basadas en un determinismo tecnológico, consistente en atribuir un vínculo inexorable entre la aparición de una nueva tecnología y la generación de cambios sociales y políticos de gran calado. Mientras que unos entienden que la democratización es la derivación inevitable de internet, otros advierten que este instrumento está generando de manera irreversible una oleada de involución política y pérdida de libertad.

En ambas perspectivas, se deduce una cierta simplificación en las causas que alimentan los procesos de cambio político. Cuando los ciberoptimistas hablan de cómo internet pavimentaría el camino hacia la instauración de sistemas democráticos, sobredimensionan el papel de la libertad de expresión y de información como requisitos para la democracia. Al mismo tiempo, no tienen en suficiente consideración una serie de factores estructurales, como el nivel de desarrollo económico y educativo de una sociedad, la cultura política predominante, la experiencia histórica, el contexto internacional o la calidad de las élites políticas. Las proyecciones que los ciberoptimistas efectúan sobre el impacto de internet en las sociedades carentes de libertad apuntan al corto y medio plazo, sin tener en consideración aquellas evidencias históricas que señalan como la instauración de democracias viables ha sido el resultado de prolongados procesos históricos llenos de altibajos. El título de uno de los artículos de Jeffrey Gedmin, antiguo presidente de Radio Free Europe/Radio Liberty, resume claramente la dificultad de que proceso culmine con éxito: “La democracia no está a un tweet de distancia”<sup>37</sup>.

En el otro extremo de esa simplificación se encuentran los ciberpesimistas, quienes atribuyen un carácter inexorable a los procesos de degradación de la libertad, originados por las nuevas tecnologías de la información. Sus proyecciones se extienden incluso a las democracias consolidadas, al considerar que internet terminará desvirtuando la naturaleza liberal de estos sistemas. Sin embargo, no someten a consideración el hecho de que los instrumentos tecnológicos no despliegan sus efectos sin resistencia. Las personas, las organizaciones y las instituciones reaccionan frente a fuerzas de cambio que afectan a sus prioridades y a sus intereses. Muchos de esos efectos quedan neutralizados por la resistencia activa o pasiva de unos actores que no permanecen inmunes frente a fenómenos que les afectan.

Los argumentos de ambas posturas provienen de una cosmovisión sobre internet

---

37 GEDMIN, J. (2010): “Democracy isn’t just a tweet away,” USA Today, (22 April).

y sus efectos, a partir de metáforas que no encierran adecuadamente la naturaleza de esta tecnología ni el comportamiento de quienes la utilizan. Así, por ejemplo, se habla del “Gran cortafuegos de China”, o de la “cortina de hierro 2.0” para aludir a los instrumentos de control de internet desplegados por el régimen. Sin embargo, dichos mecanismos no se asemejan en su naturaleza a ninguna barrera mediante la que se pretenda aislar al país del resto del mundo; ni el mejor método para sortearla es abrir “brechas” en ningún “muro virtual”. Otra metáfora recurrente es, por ejemplo, referirse a internet como un “caballo de Troya”. Una innovación tecnológica aparentemente inocua que, una vez ha sido insertada en una sociedad, es capaz de generar un proceso de transformación que no resulta posible detener. Sin embargo, este supuesto carácter encubierto de internet también podría ser entendido desde la perspectiva de los regímenes que fomentan la difusión de esta tecnología como estrategia para incrementar el control social y potenciar sus instrumentos de vigilancia y monitorización de las actividades subversivas.

A pesar de que estas metáforas no son fieles a la naturaleza técnica ni a los requisitos materiales de internet, estas y otras imágenes mentales han jugado un importante papel a la hora de conceptualizar el problema y orientar la formulación de políticas públicas.

Ambas perspectivas aportan elementos para una correcta comprensión del impacto de estas tecnologías sobre el cambio político. Los ciberoptimistas aciertan cuando señalan cómo han potenciado la capacidad de los ciudadanos para controlar el poder político, expresar sus opiniones, o incrementar el horizonte de la participación política. Los pesimistas, por su parte, han sabido conectar esas potencialidades con el desarrollo en paralelo de un sofisticado sistema de control de la red y de monitorización de sus usuarios. Sin embargo, se equivocan al atribuir al propio instrumento la causa de sus efectos. Lo que ellos entienden como rasgos estructurales de internet no dejan de ser meras consecuencias de las acciones humanas. Los usuarios son los únicos responsables de la naturaleza del cambio político. Tanto demócratas como autócratas compiten por dominar esta tecnología y ponerla al servicio de sus objetivos. La herramienta tienen un valor neutral, y no hay nada intrínsecamente prodemocrático o liberticida en ella. Por tanto, no es el propio instrumento el que determina el resultado de esta pugna, sino el contexto de organización política y social; y, sobre todo, es la habilidad de los diferentes actores el factor que determina quien resultará vencedor en cada momento. Como señala el profesor Larry Diamond: “al final la tecnología es meramente un instrumento, abierto a propósitos nobles y nefastos. (...) no es la tecnología, sino la gente, las organizaciones y los gobiernos los que determinarán quien prevalece”<sup>38</sup>. Internet aporta un nuevo contexto de juego, y un conjunto de reglas que pueden ser aprovechadas en mayor medida por unos u otros. Sin embargo, el balance resultante de la pugna entre libertad y autoritarismo no está determinado de antemano. El resultado tampoco es invariable, y es lógico que se vea sometido a continuas revisiones a medida que los actores políticos encuentran nuevas ventanas de oportunidad o desarrollan estrategias novedosas.

---

38 DIAMOND, L. (2010): “Liberation Technology”, *Journal of Democracy*, Vol. 21, N° 3, págs. 69-83.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABELSON, H; LEDEEN, K. & LEWIS, H. R. (2008): *Blown to bits: your life, liberty, and happiness after the digital explosion*, Upper Saddle River, NJ: Addison-Wesley.
- BIMBER, B. (1988): "The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated Pluralism.", *Polity*, Vol. 31, nº 1, pags. 133-60.
- BOLLIER, D. (2003): "The Rise of Netpolitik. How the Internet Is Changing International Politics and Diplomacy", *Aspen Institute - Communications and Society Program*.
- BREMMER, I. (2010): "Democracy in Cyberspace", *Foreign Affairs*, Vol. 89, Nº 6, pags. 86-92.
- BUDGE, I. (1996): *The New Challenge of Direct Democracy*. Oxford: Polity Press.
- CASTELLS, M. (2001): *La Galaxia Internet. Reflexiones sobre empresa, sociedad e Internet*, Barcelona: Plaza & Janés.
- CLINTON, H. R. (2010): "Remarks on Internet Freedom", *The Newseum*, Washington DC. (January 21).
- COLEMAN, S. (1999): "Can the New Media Invigorate Democracies?", *Political Quarterly*, Vol. 70, nº 1, pags. 16-22.
- COOK, S. (2011):** "China's growing army of paid internet commentators", *Freedom at Issue*, (October 10)
- DAVIS, R. (1999): *The Web of Politics*, New York: Oxford University Press.
- DEIBERT, R. & ROHOZINSKI, R. (eds.) (2010): *Access Controlled: The Shaping of Power, Rights, and Rule in Cyberspace*, Cambridge: MIT Press.
- DIAMOND, L. (2010): "Liberation Technology", *Journal of Democracy*, Vol. 21, Nº 3, pags. 69-83.
- DOBRIANSKY, P. (2008): "New Media vs. New Censorship: The Assault," *remarks to Broadcasting Board of Governors*, Washington D.C. (10 September).

- FONTAINE, R. & ROGERS, W. (2011): *Internet Freedom. A Foreign Policy Imperative in the Digital Age*, Washington D. C.: Center for a New American Security.
- FRIEDMAN, T. L. (2007): *The World is Flat: a Brief History of the Twenty-First Century*, New York: Farrar Straus & Giroux.
- FRIEDMAN, T. L. (2010): "Power to the (Blogging) People", *The New York Times*, (September 14).
- GEDMIN, J. (2010): "Democracy isn't just a tweet away," *USA Today*, (22 April).
- GLADWELL, M. (2010): "Why the Revolution won't be Tweeted," *The New Yorker*, (4 October).
- GORE, A. (1995): "Forging a New Athenian Age of Democracy", *Intermedia*, Vol. 22, Nº 2, pags. 4-6.
- GROSHEK, J. (2009): "The Democratic Effects of the Internet, 1994-2003: A Cross-National Inquiry of 152 Countries", *International Communication Gazette*, Vol. 71, nº 3, pags. 115-136.
- HAGUE, B. N. & LOADER, B. D. (1999): *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*, New York: Routledge.
- IAC & JWT (2007): "IAC and JWT study reveals new means of expression for China's Tech-Savvy Youth", *PR Newswire*, (November 23)
- KALATHIL, S. & BOAS, T. C. (2003): *Open networks, closed regimes: the impact of the Internet on authoritarian rule*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- KEDZIE, C. R. (1997): *Communication and Democracy: Coincident Revolutions and the Emergent Dictator's Dilemma*, Santa Monica, Calif.: RAND.
- MACKINNON, R. (2011): "China's "Networked Authoritarianism", *Journal of Democracy*, Vol. 22, nº 2, pags. 32-46.
- MACKINNON, R. (2012): *Consent of the Networked: The Worldwide Struggle For Internet Freedom*, New York: Basic Books.
- MOROZOV, E. (2011): *The Net Delusion: the Dark Side of Internet Freedom*, New York: Public Affairs.
- NORRIS, P. (2000): *A Virtuous Circle: Political Communication in Post-Industrial Democracies*, New York: Cambridge University Press.
- NORRIS, P. (2001): *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide*, New York: Cambridge University Press.
- ORESKOVIC, A. (2011): "Egyptian Activist Creates Image Issue for Google," *Reuters*, (12 February).

- PUDDINGTON, A. (2012): "Freedom in the World 2012. The Arab Uprisings and Their Global Repercussions. Selected data from Freedom House's annual survey of political rights and civil liberties", *Freedom House*.
- RASH, W. Jr. (1997): *Politics on the Nets: Wiring the Political Process*, New York: W. H. Freeman.
- RUBIO NUÑEZ, R. (2000): "Internet en la participación política", *Revista de Estudios Políticos*, nº 109, págs. 285-302.
- SCHMIDT, E., COHEN, J. (2010): "The Digital Disruption", *Foreign Affairs*, Vol. 89, Nº 6, pags. 75-85.
- SHIRKY, C. (2009): *Here Comes Everybody. The power of organizing without organizations*, New York: Penguin Press.
- SHIRKY, C. (2011): "The political power of social media", *Foreign affairs*, Vol. 90, Nº 1, pags. 28-41.
- USLANER, E. M. (2000): "Social Capital and the Net", *Communications of the ACM*, Vol. 43, nº 12, pags. 60-64.
- WATTS, C. (2011): "Decapitating Revolutionary Leaders via Twitter", *selectedwisdom.com*, (December 17).
- WEAVER, D.H. (1977): "The Press and Government Restriction: A Cross-National Study over Time", *Gazette*, Vol. 24, nº 3, pags. 152-70.
- ZHENG, Y. (2007): *Technological Empowerment: The Internet, State, and Society in China*, Stanford, CA: Stanford University Press.



*Luis de la Corte Ibáñez*

*Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad de la Universidad Autónoma de Madrid*

## ¿HASTA QUÉ PUNTO CONVERGEN EL TERRORISMO GLOBAL Y LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA?: PARÁMETROS GENERALES Y ESCENARIOS CRÍTICOS.

A pesar de sus diferencias respecto a motivaciones y métodos, diversos ejemplos históricos indican que el terrorismo y la criminalidad organizada pueden llegar a converger en diversas formas. De acuerdo con algunos analistas, ambos tipos de amenazas ya no pueden seguir siendo estudiadas como fenómenos aislados. Este informe explora la clásica hipótesis sobre los nexos entre terrorismo y criminalidad organizada para el caso particular del terrorismo (yihadista) global. Para ello, se presta atención a tres modos posibles de convergencia: la participación de terroristas en actividades criminales, la transformación de grupos terroristas en organizaciones híbridas o esencialmente criminales y la cooperación entre organizaciones criminales y grupos terroristas. Asimismo, la última parte de este estudio dedica una atención específica a los casos del área *Af-Pak*, Irak y el Sahel Occidental, elegidos por su condición de escenarios preferentes de interacción entre terrorismo global y delincuencia organizada.

Terrorismo global, crimen organizado, convergencia, nexo terrorismo-crimen organizado, tráfico de drogas, secuestros, criminalidad, estados fallidos.



*Despite their differences in terms of motivations and methods, historical examples indicate that terrorism and organized crime can converge in several ways. Indeed, some analysts think that both threats can no longer be studied in isolation. This report explores the hypothesis of a crime-terror nexus for the special case of global (jihadi) terrorism. Three types of convergence are examined: involvement in criminal activities by terrorists, transformation of terrorist groups into hybrid or purely criminal organizations and cooperation between organized criminal organizations and terrorist groups. Finally, the study ends with a section dedicated to the cases of Afghanistan, Iraq and Western Sahel, presented as examples of privileged scenarios for interaction between global terrorism and organized crime.*

*Global terrorism, organized crime, convergence, terrorism-organized crime nexus, drug traffic, kidnappings, criminality, failed states.*

## ¿HASTA QUÉ PUNTO CONVERGEN EL TERRORISMO GLOBAL Y LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA?: PARÁMETROS GENERALES Y ESCENARIOS CRÍTICOS.

### 1. Introducción.

Las líneas convergen cuando sus trazos se entrecruzan o se encuentran en un punto. Así puede ocurrir también con las trayectorias que trazan el terror y otras modalidades delictivas. Sin constituir un asunto totalmente novedoso, el estudio de la convergencia real -o posible- entre actividad terrorista y crimen organizado ha ido ganando interés en los últimos tiempos. Como ha apuntado Walter Laqueur<sup>1</sup>, un reputado historiador al que debemos algunos de los primeros y más significativos estudios académicos sobre violencia política: si hasta hace sólo quince años todos los entendidos postulaban una división nítida entre terrorismo y crimen organizado<sup>2</sup>, con el paso del tiempo la frontera que los separaba se ha ido volviendo cada vez más borrosa. En los últimos años, el cambio de perspectiva ha llegado a tal extremo que algunos expertos sugieren la necesidad de abolir esa distinción, al menos para ciertos casos de clara simbiosis entre uno y otro fenómeno. Algunas informaciones y enfoques aportados por los medios de comunicación tienden a reforzar este nuevo planteamiento, ya sea mediante noticias que aseguran la implicación de grupos y organizaciones terroristas en actividades típicas del crimen común u organizado, o mediante la atribución a otras de rasgos indiscutiblemente mafiosos.

En definitiva, ha comenzado a extenderse la opinión de que la convergencia entre terrorismo y delincuencia organizada estaría llamada a convertirse en una tendencia ascendente en el marco geopolítico inaugurado a finales del siglo XX<sup>3</sup>. Los factores de cambio que presionarían en esa dirección son variados. De un lado, el final de la Guerra Fría y la proliferación de leyes antiterroristas han reducido drásticamente la

---

1 LAQUEUR, Walter. *The New Terrorism*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

2 En lo sucesivo las voces “crimen organizado”, “criminalidad organizada” y “delincuencia organizada” serán tomadas como expresiones sinónimas.

3 MAKARENKO, Tamara. “The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism”, *Global Crime*, vol. 6, nº 1, 2004, 129-145.

disposición de los Estados a patrocinar a grupos u organizaciones terroristas, induciéndolas a emplear otros medios de financiación (incluyendo los relacionados con la práctica de actividades ilegales). Complementariamente, la transición hacia una economía y un mundo globalizados y la consiguiente emergencia de una criminalidad organizada transnacional habrían ampliado considerablemente las posibilidades para los terroristas de involucrarse en negocios ilícitos<sup>4</sup>. Estos argumentos explican que la conexión entre terrorismo internacional y la delincuencia organizada transnacional sea una amenaza contemplada en la mayoría de los documentos estratégicos recientes.

Apoyándonos en datos, evidencias e investigaciones disponibles hasta la fecha, el presente artículo examina en una primera aproximación hasta qué punto la convergencia con el crimen organizado es algo más que una hipótesis para el caso del terrorismo global, y con qué expresiones y modalidades se pone de manifiesto ese fenómeno.

## 2. Algunas aclaraciones conceptuales previas.

Convencionalmente, las expresiones “terrorismo” y “criminalidad organizada” designan actividades en parte similares y en parte diferentes. Dejando a un lado los ejemplos absolutamente excepcionales de terrorismo individual, entre las características comunes al crimen organizado y el terrorismo destacan su relación con actividades ilegales y “organizadas”, aquellas que resultan de la acción concertada, coordinada y reincidente llevada a cabo por un conjunto de individuos o un grupo humano mínimamente estructurado. Frecuentemente, además, aparecen asociadas a un componente esencial del terrorismo, como el ejercicio de la violencia. Tales similitudes explican que algunos códigos penales definan el terrorismo como un subtipo de criminalidad organizada, que se distinguiría del tipo general en dos aspectos esenciales: una relación más directa y sistemática con la práctica continuada de actividades violentas o acciones armadas (destinadas a atemorizar a una población o algún sector de una población) y la vinculación de tales prácticas a una finalidad política. Dadas las significativas diferencias que esos dos atributos suelen imponer al funcionamiento de las organizaciones terroristas, un enfoque alternativo prefiere tomar como referente exclusivo del concepto de “criminalidad organizada” aquellos fenómenos delictivos que, además de ser imputables a actores colectivos y organizados, tienen como objetivo único o principal la obtención y acumulación de beneficios económicos o materiales<sup>5</sup>. Partiendo de este segundo enfoque, al que a partir de ahora nos acogeremos, la criminalidad organizada desarrolla dos tipos de actividades ilegales complementarias. Las primeras son las que

---

4 SANDERSON, Thomas M. “Transnational Terror and Organized Crime: Blurring the Lines”, SAIS Review vol. 24, nº 1, 2004, pp. 49–61.

5 Para mayores precisiones respecto a la definición de la criminalidad organizada véase DE LA CORTE, Luis y GIMÉNEZ-SALINAS, Andrea. *Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada*, Barcelona, Ariel, 2011.

procuran ganancias económicas a las propias organizaciones criminales y que ocupan la mayor parte de su tiempo. Aquí se incluye una amplia gama de opciones delictivas: tráfico ilícito de toda índole, prácticas extorsivas, robos, agresiones y asesinatos (remunerados) explotación laboral y sexual, fraudes y estafas, servicios financieros ilícitos, etc. En segundo lugar, tales actividades lucrativas suelen complementarse con algunas prácticas no siempre remunerables, que cumplen importantes funciones facilitadoras o de protección: esencialmente la corrupción, la violencia y el blanqueo de capitales<sup>6</sup>.

Por su parte, el término “terrorismo” tiende a designar un tipo particular de actividad violenta; aunque, por extensión, se usa frecuentemente para hacer referencia a aquellos individuos, grupos y organizaciones que lo practican de forma sistemática. Ante todo, lo que distingue a los actos de terrorismo de otros tipos de acción violenta es su capacidad para provocar un intenso impacto psicológico y social (ansiedad o temor) desproporcionado con respecto a los daños físicos ocasionados a las personas u objetos elegidos como blanco de la agresión<sup>7</sup>. Como ya se ha advertido, la mayoría de los grupos y organizaciones que recurren al terrorismo lo hacen animados por la pretensión de condicionar las actitudes y los comportamientos de gobernantes o de comunidades políticas. Por esa razón, y de conformidad con numerosas definiciones institucionales y académicas, todas nuestras referencias a actividades y entidades terroristas se corresponderán con casos que incluyan una motivación exclusivamente política o que vincula político y religión<sup>8</sup>.

Durante las últimas décadas, la criminalidad organizada ha experimentado un intenso proceso de transnacionalización, fruto de tres tendencias encadenadas: un incremento sustantivo de la colaboración entre grupos y organizaciones criminales con diferente ubicación; la emergencia de varios mercados ilícitos mundiales, con unas fases de negocio repartidas en distintas regiones del mundo (el mejor ejemplo lo proporciona el tráfico mundial de drogas); y la aparición de organizaciones criminales con presencia activa o implantación a escala internacional<sup>9</sup>.

Aunque con menor generalidad que la correspondiente al desarrollo transnacional de la criminalidad organizada, la evolución del terrorismo en el siglo XX también ha

---

6 DE LA CORTE y GIMÉNEZ-SALINAS, op. cit., pp. 319-340.

7 Esta definición está inspirada en los parámetros señalados por diversos estudios tales como: REINARES, Fernando, *Terrorismo y antiterrorismo*, Barcelona, Paidós, 1998; DE LA CORTE, Luis, *La lógica del terrorismo*, Madrid, Alianza, 2006; *Transnational Terrorism, Security, and the Rule of Law, Defining Terrorism*, Bruselas, 2008. Disponible en: <http://www.transnationalterrorism.eu/tekst/publications/WP3%20Del%204.pdf>

8 Una opción semejante a la hora de tratar el asunto de esta investigación puede encontrarse en BOVENKERK, Frank y CHAKRA, Bashir Abou, “Terrorism and organized crime”, UNODC Forum on Crime and Society, 2004, vol. 4, nº 1 y 2, pp. 3-16; WILLKINSON, Paul, *Political Terrorism*, Nueva York, Willey, 1974.

9 UNODC. *A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, United Nations Office on Drugs and Crime, UNODOC, Vienna, 2010.

generado sus propias pautas de transnacionalización. La evidencia acumulada indica que esas pautas han facilitado no pocas conexiones con el mundo de la delincuencia organizada. No obstante, el presente análisis sólo se ocupará de los nexos criminales que implican a la última y más extrema modalidad de terrorismo transnacional: la que algunos expertos han coincidido en denominar “terrorismo global”. En términos generales, dicho concepto puede aplicarse a cualquier terrorismo que, aprovechando las condiciones de interconexión económica, política, informativa y cultural que caracterizan al mundo globalizado del siglo XXI, cuente con la determinación y la capacidad necesarias para producir repercusiones (psicológicas, sociales, informativas y políticas) de alcance mundial. En términos empíricos, la emergencia de esta clase de terrorismo aparece estrechamente ligada a la formación de la organización Al Qaeda y del difuso y complejo entramado de organizaciones, grupos e individuos que han actuado bajo su influencia: ya sea como consecuencia de la colaboración y comunicación directa con sus máximos líderes o por mera adhesión ideológica<sup>10</sup>.

### 3. Modalidades de convergencia y ejemplos vinculados al terrorismo global.

La consideración de la convergencia entre terrorismo y crimen organizado, o entre crimen organizado y terrorismo, ha recibido varias interpretaciones. Durante largo tiempo, la mayoría de los estudiosos del terrorismo que afrontaron el asunto, en términos principalmente abstractos, se acogieron a una de las dos hipótesis contrapuestas. En la primera, la convergencia entre terrorismo y criminalidad organizada sería poco menos que una opción “contra natura”. De acuerdo con la segunda, en cambio, se trataría de una propensión espontánea, cuasi natural. Los partidarios de la primera posición suelen buscar su justificación teórica detallando los beneficios que pueden derivarse de la convergencia entre una y otra actividad, y en las semejanzas entre ambas. Por contraste, los críticos de la hipótesis de convergencia subrayan los perjuicios que esa tendencia puede conllevar para sus protagonistas, así como las diferencias (de objetivos y medios) que distinguen a los terroristas de los criminales organizados. No obstante, la evidencia acumulada durante varias décadas de investigación sobre fenómenos terroristas ajenos al tipo específico que aquí nos ocupa (terrorismo global) arroja dos conclusiones principales.

En primer lugar, la convergencia entre terrorismo y criminalidad organizada no es natural ni contra natura. La hipótesis que la contempla ha encontrado confirmación empírica en no pocos casos. Por tanto, la convergencia es una posibilidad indudable

---

<sup>10</sup> REINARES, Fernando. Terrorismo global, Madrid: Taurus, 2003.; DE LA CORTE, Luis. “El terrorismo (yihadista) internacional a principios del Siglo XXI: dimensiones y evolución de la amenaza”, en E. Conde y S. Iglesias (eds.), Terrorismo y legalidad internacional, Madrid: Dykinson, 2012, pp. 27-34.

y una pauta contrastada<sup>11</sup>. Empero, los contraejemplos son demasiado numerosos y significativos como para mantener la idea de una tendencia generalizada a converger<sup>12</sup>. Por otra parte, y a modo de segunda conclusión, los casos positivos de convergencia no siguen todos un mismo patrón, sino que permiten identificar varias modalidades alternativas<sup>13</sup>.

La variabilidad de los casos de convergencia terrorista-criminal puede resumirse mediante una taxonomía integrada por tres categorías diferenciadas<sup>14</sup>.

### 3.1 Confluencia: implicación en otras actividades delictivas.

También podría denominarse “convergencia por apropiación de métodos”, y se trata de su forma más básica. Tiene lugar cuando grupos u organizaciones terroristas se involucran en actividades típicas de la criminalidad organizada. Nos referimos esencialmente a acciones delictivas de diferente índole, elegidas para satisfacer necesidades logísticas o de financiación. A continuación ofrecemos una selección no exhaustiva, ilustrada con algún ejemplo específico que involucra a grupos u organizaciones inscritos en la órbita del terrorismo (yihadista) global:

1. Narcotráfico. Ha sido desarrollado de dos maneras: a gran escala, como lo prueba la intensa implicación en el tráfico de amapola por parte de los Talibán y otros grupos yihadistas con presencia en Afganistán y Pakistán (destacando la red Haqqani) o de Asia Central (con preponderancia del MIU, Movimiento Islámico de Uzbequistán)<sup>15</sup>; a pequeña escala, como sucede en el caso de las

---

11 Sobre esto véase: ROLLINS, John, WYLER, Liana Sun y ROSEN, Seth. “International Terrorism and Transnational Crime: Security Threats, U.S. Policy, and Considerations for Congress”, Congressional Research Service, Washington, 01/2010. Disponible en: <http://fpc.state.gov/documents/organization/134960.pdf>

12 Argumentos y evidencias contrarias a la tesis de una convergencia generalizada entre terrorismo y crimen organizado puede verse: GUPTA, Dipak K. *Understanding Terrorism and Political Violence*, Nueva York, Routledge, 2008, pp. 146-160; Préfontaine, Daniel y Dandurand, Yvon. *Terrorism and Organized Crime: Reflections on an Illusive Link and its Implication for Criminal Law Reform*, International Society for Criminal Law Reform, Montreal, 2004. Schmid, Alex. “The Links Between Transnational Organized Crime and Terrorist Crimes,” *Transnational Organized Crime*, 1996, 2, pp. 40-82.

13 Ver Dandurand, Yvon, y CHIN, “Links between terrorism and other forms of crime”, International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, Vancouver, 2004.

14 La taxonomía está básicamente tomada de DE LA CORTE Y GIMÉNEZ SALINAS, op. cit., pp. 319-340. Véase también: HANSEN, Wibke. “The Crime-Terrorism Nexus”, ISN, Center for Security Studies, Zurich, 2012. Disponible en: <http://www.isn.ethz.ch/>

15 DE LA CORTE, Luis y HRISTOVA, Hristina. “Papel de los tráficos ilícitos en el escenario Af-Pak”, Documento Marco del IEEE, 3/2012. Disponible en: <http://www.ieee.es>; HRISTOVA, Hristina y DE LA CORTE, Luis. “Narcotráfico y Criminalidad Organizada en Af-Pak: Vínculos con la Insurgencia y Consecuencias para la Seguridad”, en Miguel Requena (Ed.) *La Seguridad y la Defensa en el Actual Marco Socio-Económico: Nuevas Estrategias frente a Nuevas Amenazas*, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado IUGM, 2011, pp. 211-23.



pequeñas cantidades de hachís traficadas por Jamal Ahmidan, uno de los autores de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid<sup>16</sup>. En todos los casos, estas participaciones en el negocio de la droga requieren, asimismo, una forma complementaria de convergencia: la colaboración con traficantes profesionales, cuestión ésta de la que nos ocuparemos más adelante.

2. Otros tráficos ilícitos. Según algunas informaciones, a principios de la década pasada Al Qaeda pudo haber recurrido al mercado negro de oro y de piedras preciosas para conseguir fondos, ocultar parte de su dinero, blanquear beneficios de origen ilícito y convertir sus fondos en metálico en objetos que mantuvieran su valor y fueran fácilmente transportables. Aunque el informe de la comisión sobre el 11-S niega haber encontrado evidencias a ese respecto, algunos expertos siguen dando credibilidad a la acusación que atribuye a Al Qaeda su implicación en operaciones de compra y venta de diamantes<sup>17</sup>. Otro importante producto traficado con apoyo de grupos yihadistas es el tabaco. La implicación de AQMI en el contrabando de cigarrillos es relativamente conocida (volveremos a ello en otro apartado). No obstante, también los yihadistas afganos y pakistaníes parecen estar lucrándose con esa actividad ilegal<sup>18</sup>. El tráfico de seres humanos ha ocupado, entre otros, al GIA argelino, así como a Yemaa Islamiyya, la más potente estructura terrorista del sudeste asiático que ha mantenido lazos con Al Qaeda, con base principal en Indonesia<sup>19</sup>.
3. Robos. De nuevo, Yemaa Islamiyya es un ejemplo destacado, entre otros muchos. De hecho, esta organización obtuvo del robo a varios bancos el dinero necesario para sufragar su ataque terrorista más mortal, un atentado múltiple perpetrado el 12 de octubre de 2002 en la isla de Bali. El balance final fue de más de doscientas víctimas mortales<sup>20</sup>. Los talibán de Pakistán también han participado en varios robos a oficinas bancarias. Por su parte, las redes yihadistas implantadas en España a partir de finales de la década de 1990 han recurrido

---

16 Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Segunda, Sentencia nº 65/2007. Sección Segunda Sumario número 20/04 del Juzgado Central de Instrucción núm.6.Rollo de Sala núm. 5/05.

17 PICARELLI, John y SHELLEY, Louise. "Organized Crime and Terrorism", en J. Giraldo and Harold Trinkunas (eds.) *Terrorist Financing and State Responses: A Comparative Perspective*, Stanford: Stanford University Press, 2007, p. 44; ESCOBAR STEMMAN, Juan José. "Cómo luchar contra Al Qaeda", *Política exterior*, vol. 18, nº 99, 2004, pp. 15-22.

18 DOWARD, Jamie. "How cigarette smuggling fuels Africa's islamist violence", *The Guardian*, 27/1/2013. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/world/2013/jan/27/cigarette-smuggling-mokhtar-belmokhtar-terrorism>.

19 WANNENBURG, Gail. "Links Between Organised Crime and al-Qaeda", *South African Journal of International Affairs*, 2003, vol. 10, nº 2, pp. 77-90.

20 International Crisis Group. "Jemaah Islamiyah In South East Asia: Damaged But Still Dangerous," *International Crisis Group Asia Report*. 63, 26/8/2003. Disponible en: <http://www.seasite.niu.edu>

al robo de tarjeta de créditos como uno de sus medios de financiación<sup>21</sup>. Este mismo patrón delictivo, junto con el robo (y posterior venta) de otras pequeñas propiedades (teléfonos móviles, dispositivos GPS, relojes) ha sido identificado en las células yihadistas establecidas en otros países europeos, entre ellos Suiza, Italia y Francia<sup>22</sup>.

4. Falsificación de documentos. Dado que esta actividad cubre una de las principales necesidades logísticas de los grupos y organizaciones terroristas, no es extraño que aquellas incorporen individuos procedentes del mundo criminal que cuenten con una experiencia previa como falsificadores. Así ocurrió con Ahmed Ressay, un individuo vinculado al GSPC argelino, quien fue detenido en 1999 en Washington cuando intentaba introducir explosivos en Estados Unidos para cometer un atentado en el aeropuerto internacional de Los Ángeles. Este sujeto, cuyas intenciones se enmarcaban dentro de un ambicioso plan terrorista promovido por Al Qaeda (Complot del Milenio), entró a Estados Unidos desde Canadá con documentación falsa obtenida por él mismo. En realidad, Ressay había pasado algunos años en Canadá, obteniendo ingresos mediante el robo y la falsificación de documentos<sup>23</sup>. Este perfil corresponde igualmente al de cierto número de yihadistas detenidos en España durante la década 2000<sup>24</sup>. Una importante operación llevada a cabo en el Reino Unido reveló que tres miembros de una célula terrorista que planeaba cometer atentados en Estados Unidos, Europa y Oriente Medio, emplearon varias tarjetas de crédito robadas para comprar diversos artículos que pretendían enviar a yihadistas de Irak (algunos de esos artículos eran dispositivos de GPS, gafas de visión nocturna, teléfonos o cuchillos)<sup>25</sup>.
5. Secuestros. Dejando a un lado los ejemplos de captura y retención ilegal de personas con la exclusiva finalidad de forzar concesiones políticas o ganar publicidad, los secuestros extorsivos constituyen una modalidad de financiación recurrente en la historia general del terrorismo, también en la de algunos actores

---

21 DE LA CORTE, Luis y JORDÁN, Javier. *La yihad terrorista*, Madrid: Síntesis, 2007.

22 DEL CID GÓMEZ, Juan Miguel. "A Financial Profile of the Terrorism of Al Qaeda and its Affiliates", *Perspectives on Terrorism*, vol.4, nº 4, 2010.

23 SAGEMAN, Marc. *Understanding Terror Networks*, Filadelfia: University of Pennsylvania Press, 2004, p. 100.

24 JORDÁN, Javier. "Un estudio preliminar sobre las tendencias del terrorismo yihadista en Europa", *Monografías del CESEDEN*, 122, Ministerio de Defensa, Madrid, 2008, pp. 205-235; DE LA CORTE, Luis y GIMÉNEZ-SALINAS, Andrea. "Yihadismo en la Europa comunitaria: evolución y perspectivas de futuro", en *Athena Assessment*, 4, 2008.

25 KREBS, Brian. "Three Worked the Web to Help Terrorists", *The Washington Post*, 6/7/2007. Disponible en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/07/05/AR2007070501945.html>

regionales o locales asociados al terrorismo global<sup>26</sup>. La incorporación de AQMI a la industria del secuestro, a finales de la pasada década (cuestión a la que volveremos más tarde), es la experiencia más conocida y tal vez la más preocupante: pero ni mucho menos la única. Más antiguo, aunque no menos interesante, es el caso de Abu Sayaff, organización filipina próxima a Al Qaeda, volcada durante los últimos años en la realización de secuestros y el consiguiente cobro de rescates (en combinación con algunas operaciones de narcotráfico)<sup>27</sup>. Otros grupos que han utilizado los secuestros para obtener rescates son los insurgentes yihadistas de Pakistán e Irak.

6. Extorsión frente a protección. El uso de la intimidación y la amenaza, como medio para cobrar sumas puntuales o regulares de dinero, es un viejo método criminal. Por ejemplo, la agresión y amenaza con propósitos extorsivos a comerciantes y profesionales de diverso nivel se ha convertido en una práctica generalizada entre los grupos terroristas establecidos en diferentes provincias y áreas de Pakistán: desde las regiones tribales, limítrofes con Afganistán, hasta las provincias más desarrolladas del Punjab y Sindh. Las víctimas habituales de dicha extorsión son comerciantes y profesionales de diversa índole. En ocasiones, esta práctica se apoya en el secuestro de los propios extorsionados o de sus familiares. Entre los grupos terroristas involucrados, figuran elementos yihadistas como el TTP (Tehrik-e-Taliban Pakistan, o los talibanes pakistaníes) y la Red Haqqani<sup>28</sup>. Precisamente, algunas informaciones indican que grupos radicales pakistaníes han obtenido fondos en España practicando la extorsión a compatriotas afincados en nuestro país. En algunos casos, esas extorsiones adoptaron la forma de secuestros exprés<sup>29</sup>.
7. Creación de estructuras de empresas tapadera o pantalla. La ocultación del dinero procedente de actividades ilícitas, y su confusión con dinero legal, son requisitos básicos para la acumulación de beneficios por parte de organizaciones criminales. La creación de empresas orientadas a ese fin es un recurso tradicional de la criminalidad organizada, aunque también ha servido para ocultar el movimiento de fondos destinado a sufragar acciones terroristas. Una muestra cercana fue obtenida a raíz de la operación dirigida contra la primera célula establecida por miembros de Al Qaeda en territorio español y que forzó su parcial desmantelamiento (Operación Dátil, en noviembre de 2001). Tal y como reveló dicha investigación, entre 1996 y 2001, el jefe financiero de dicha célula, Gha-

---

26 U.S. Department of the Treasury. Remarks of Under Secretary David Cohen at Chatham house on 'Kidnapping for Ransom: The Growing Terrorist Financing Challenge, Octubre, 2012.

27 O'BRIEN, McKenzie. "Fluctuations Between Crime and Terror: The Case of Abu Sayyaf's Kidnapping Activities," *Terrorism and Political Violence*, vol. 24, nº 2, 2012, pp. 320-336

28 AGHA, Ambreen. "An epidemic of extortion", *South Asia Intelligence Review*, vol. II, nº 18, 2012.

29 DEL CID GÓMEZ, Juan Miguel, op.cit.

leb Kalaje Zouaydi, empleó diversas empresas legales (entre ellas una agencia inmobiliaria establecida en España), para desviar un mínimo de 670.000 euros al objeto de financiar actividades terroristas (esta misma célula también obtuvo dinero procedente de la falsificación de documentos y tarjetas de crédito)<sup>30</sup>.

8. Otros. Junto a los delitos descritos, existen evidencias que demuestran la participación en algunas operaciones de cibercrimen. Por ejemplo, los mismos yihadistas detenidos en 2007 en el Reino Unido, durante el desarrollo de una operación mencionada más arriba, recurrieron a páginas web de apuestas para blanquear parte del dinero extraído de tarjetas de crédito robadas. Estos mismos individuos utilizaron esas mismas tarjetas, y varios números robados de cuentas bancarias, para comprar servicios de internet y crear redes virtuales que pudieran ser empleadas por yihadistas de todo el mundo como medio para intercambiar información, reclutar militantes y planear atentados<sup>31</sup>.

### 3.2 Hibridación o transformación: del terrorismo al crimen organizado.

Cuando su implicación en operaciones y negocios ilícitos se vuelve recurrente o sistemática, y produce cuantiosos réditos, surge la posibilidad de que los terroristas eleven el valor atribuido a esas prácticas ilegales, hasta el punto de adoptar la motivación económica característica de la criminalidad organizada. Este cambio puede sustanciarse en dos niveles: el primero implica la evolución del grupo u organización hacia una estructura híbrida, a medio camino entre el terrorismo y la criminalidad organizada. El segundo, en cambio, supone la transformación de un entramado terrorista en mera organización criminal, preferentemente orientada hacia la acumulación de beneficios económicos. La pauta seguida en esta segunda opción suele implicar el mantenimiento de la fachada ideológica original, que hace muy difícil distinguir estos casos de los anteriores.

Entre los actores que han mantenido algún vínculo con el movimiento yihadista global, son pocos los que han seguido esta dirección; si bien no faltan algunos ejemplos ilustrativos, cuyos nombres ya han aparecido en estas páginas. Sin duda, Abu Sayyaf es uno de ellos. A pesar de haber surgido del ala más radical de un movimiento separatista musulmán, tras producirse la muerte de su primer líder, Abdurajak Janjalani, en 1998, esta organización filipina inició una nueva fase centrada en el secuestro y cobro de rescates, además de involucrarse en algunas operaciones de tráfico de drogas y falsificación de moneda<sup>32</sup>. Este cambio llevaría a la mayoría de los analistas a referirse

---

30 PASSAS, Nikos y GIMÉNEZ-SALINAS, Andrea. "La financiación del terrorismo de Al Qaeda: Mitos y Realidades", *Revista de Derecho Penal y Criminología*, nº 19, 2007, pp. 493-521.

31 KREBS, Brian, op. cit.

32 SCHLOSS, Glen. "Cutting terrorist's cashflow", *South China Morning Post*, 28/11/2001. Disponible en: <http://www.scmp.com/article/358875/cutting-terrorists-cashflow>; WANNENBURG, Gail, op. cit.

a la transformación de Abu Sayyaf en un simple grupo criminal<sup>33</sup>. Un juicio similar ha recibido el MIU (Movimiento Islámico de Uzbekistán, organización que, a lo largo de la década de 2000, ha llegado a controlar el 70% de las rutas por las que transita el opio y la heroína afganos, para su posterior traslado a diversos países de Asia Central<sup>34</sup>. No obstante, en la medida en que ninguno de estos grupos ha renunciado públicamente a la violencia ni a su ideario, ni a sus objetivos políticos o religiosos, parece prudente seguir considerando a ambos como ejemplos de hibridación entre terrorismo y crimen organizado. Lo cual no es necesariamente incompatible con el predominio entre su militancia de motivaciones económicas, en detrimento de las políticas.

### 3.3 Cooperación con grupos y organizaciones criminales.

La colaboración entre grupos u organizaciones terroristas y de crimen organizado admite dos formas y diferentes niveles. Una tiene lugar cuando un grupo u organización criminal decide prestar apoyo a una estructura terrorista, por motivos de afinidad ideológica o religiosa. Se trata de una opción poco menos que abstracta, con escasas ilustraciones empíricas. Por lo que respecta a nuestro tema, el caso más cercano corresponde quizá a la D-Company, una organización delictiva india de militancia musulmana, cuyo líder, Dawood Ibrahim, fue durante muchos años el máximo jefe criminal de Bombay, con una intensa participación en el tráfico de drogas, armas y seres humanos, y en actividades extorsivas y de blanqueo de dinero. Una oleada de ataques callejeros contra la población islámica, desatada en la India entre 1992 y 1993, fomentó la radicalización de Ibrahim y sus seguidores, hasta propiciar el inicio de una intensa colaboración con varios grupos yihadistas de la región, incluyendo a la organización terrorista pakistaní Lashkar-e-Tayyiba, aliada natural de Al Qaeda. Tal cooperación se concretó en la participación conjunta en varias campañas de atentados en suelo indio que produjeron centenares de muertes<sup>35</sup>.

La segunda forma de colaboración nace de intereses puramente prácticos y conlleva algún intercambio material o transacción económica. La compra de armas, explosivos o documentación falsa a grupos criminales es un recurso al que los terroristas pueden recurrir cuando carecen de las capacidades u oportunidades necesarias para obtener tales productos por sus propios medios. Así, diversos informes acreditan que varios militantes de la propia Al Qaeda mantuvieron contactos con organizaciones criminales rusas y de Europa del Este, con el fin de comprar material nuclear, químico y biológico, si bien parece que los mafiosos acabaron engañando a los terroristas en las

---

33 PALACIÁN, Blanca. "Abu Sayyaf: la pequeña gran amenaza terrorista en Filipinas", Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 34/2012. Disponible en: <http://www.ieee.es>

34 CORNELL, Svante E. "The Narcotics Threat in Greater Central Asia: From Crime-Terror Nexus to State Infiltration", *China and Eurasia Forum Quarterly*, vol. 4, nº 1, 2006, pp.37-67.

35 SARKAR, Sumita y TIWARI, Arvind. "Combating Organised Crime: A Case Study of Mumbai City," *Faultlines*, vol. 12, nº 5, 2002; KING, Gilbert. *The Most Dangerous Man in the World: Dawood Ibrahim*, Nueva York: Camberlain Bros., 2004.

transacciones realizadas<sup>36</sup>. También conviene volver a mencionar aquí a las redes yihadistas responsables de los atentados perpetrados en Madrid el 11 de marzo de 2004. En ese caso, con explosivos que los terroristas obtuvieron mediante intercambio por cierta cantidad de hachís. Un ejemplo distinto es el protagonizado por las células que Al Qaeda logró establecer durante los años noventa en la región de los Balcanes, fruto del apoyo logístico concedido por organizaciones criminales albanesas que, a su vez, colaboraban con el Ejército de Liberación de Kosovo<sup>37</sup>.

Dejando al margen algunos escenarios especialmente propicios al contacto entre terroristas y criminales organizados, de los que enseguida pasamos a ocuparnos, la colaboración por motivos pragmáticos tampoco resulta excesivamente frecuente. En la mayoría de los casos conocidos, los intercambios son limitados, esporádicos o puntuales y se hallan determinados por alguna necesidad que debe ser resuelta con urgencia o por el aprovechamiento de una oportunidad de transacción particularmente atractiva. Con todo, hay ocasiones en que la colaboración inicial puede dar lugar a la creación de asociaciones de mayor duración y alcance.

#### 4. Escenarios críticos para la convergencia: los casos de *Af-Pak*, Irak y Sahel.

Igual que cualquier otra práctica delictiva, el terrorismo y la criminalidad organizada son actividades dependientes de su contexto. No todos los ambientes y circunstancias las hacen posible o las potencian en la misma medida. Además, cada entorno y momento pueden modular su desarrollo, generando pautas y expresiones específicas y variadas. Lo mismo puede afirmarse de la convergencia entre ambas amenazas. Las probabilidades a ese respecto también cambian, según las circunstancias. No todos los escenarios son igualmente propicios a la interacción entre terrorismo y crimen organizado, mientras que algunos la facilitan especialmente.

Un primer tipo de escenarios facilitadores corresponde a entornos típicamente criminógenos tales como cárceles, barrios y áreas deprimidas de grandes urbes y localidades o enclaves geográficos multifronterizos. Otros, en cambio, abarcan amplias extensiones geográficas: desde grandes porciones incluidas dentro de un país hasta naciones enteras o regiones multinacionales. Precisamente ha sido en este segundo tipo de espacios donde las afinidades entre terrorismo global y criminalidad organizada han progresado hasta un nivel máximo. Este extremo queda demostrado en Af-Pak, Irak y el Sahel Occidental, tres escenarios de convergencia cuyos ejemplos pasamos a examinar a continuación.

---

36 WANNENBURG, Gail, op. cit.

37 LEVITT, Matthew. "The political economy of Middle East Terrorism", Washington Institute for Near East Policy, 15/1/2003.



#### 4.1 Principales rasgos de los tres escenarios.

A pesar de encontrarse ubicados en entornos geográficos distintos y distantes, marcados por peculiaridades propias, es obvio que los escenarios seleccionados comparten algunos rasgos y problemáticas, cuya repetición no parece causal. Conviene enunciar, como mínimo, las siguientes:

1. Multifrontera y fronteras porosas.
2. Fragilidad o debilidad estatal.
3. Heterogeneidad étnica y tribal.
4. Déficit de legitimidad institucional.
5. Intensa corrupción
6. Conflictividad armada.
7. Subdesarrollo o coyunturas económicas críticas.

Estas características contribuyen simultáneamente a potenciar los dos tipos de amenazas que aquí nos ocupan, terrorismo y crimen organizado. Y lo hacen ampliando las motivaciones que las inspiran, tanto como las capacidades y oportunidades que las hacen posibles. Los problemas de legitimidad atribuida al orden político establecido, las tensiones étnicas y tribales, y el desencadenamiento de conflictos armados (especialmente los que se derivan de una intervención militar extranjera o implican presencia de tropas foráneas respaldando a alguno de los bandos enfrentados), amplían las motivaciones para practicar el terrorismo. Los problemas de alimentación y abastecimiento derivados del subdesarrollo, del mal gobierno y de los conflictos armados, al igual que las crisis y limitaciones económicas, fomentan la aparición de mercados ilegales expuestos a caer bajo el control de grupos y organizaciones criminales. A su vez, las opciones para desarrollar esos mercados ilegales se multiplican gracias a la corrupción, a la existencia de fronteras porosas o mal vigiladas y a las relaciones de confianza fundadas en sentimientos y en compromisos de solidaridad étnicos o tribales. Por último, la fragilidad o debilidad institucional incrementa las oportunidades para el crimen y el terrorismo, al limitar o al recortar drásticamente las capacidades represivas del Estado. Los ejemplos más extremos en ese sentido pueden observarse en aquellos escenarios donde la inoperancia institucional avanza hasta un grado tal que hace perder al Estado la capacidad de cumplir con sus funciones básicas. Permitiendo, de ese modo, que terroristas y criminales actúen e interactúen con absoluta impunidad (lo que en otro lugar hemos llamado “agujeros de soberanía”).

Todas y cada una de esas formas de facilitar contextualmente el terrorismo y el crimen organizado se han dejado notar en *Af-Pak*, Irak y el Sahel, con la doble consecuencia de multiplicar las posibilidades de convergencia entre uno y otro fenómeno. Reduciendo, al mismo tiempo, algunos de los principales costes que, por regla general, resultan inherentes a tal interacción.

## 4.2 Actividades delictivas predominantes.

### 4.2.1 *Tráfico de drogas.*

Otra nota compartida por los tres escenarios de convergencia que aquí se examinan es la implicación de los actores terroristas en varias de las actividades típicas del crimen organizado incluidas en la lista general que presentamos en un apartado anterior.

Siguiendo el mismo orden allí empleado, la primera categoría de actividades delictivas destacable es el tráfico de drogas. La mercancía más traficada en Af-Pak son los opiáceos, lo cual no es casual, dado que hace décadas que Afganistán figura como el primer país productor de opio, con gran ventaja sobre cualquier otro (cerca del 90%). Tampoco puede entenderse como algo accidental el hecho de que durante años la mayor parte del opio de Afganistán haya sido cultivado en la provincia suroccidental de Helmand, centro estratégico para los Talibán y otros grupos yihadistas de la etnia pasthún. En términos más generales, el cultivo de opio en un mínimo de 34 provincias afganas, y su exportación al resto del mundo, hubieran sido imposibles de no contar con el respaldo y la participación de los grupos y organizaciones insurgentes y terroristas de Afganistán, Pakistán y Asia Central a los que ya hicimos referencia anteriormente. A lo largo de la década de 2000, esa amalgama de actores insurgentes locales, vinculados al yihadismo global, han tomado parte en casi todas las operaciones que se incluyen en el ciclo del negocio de la droga. Generalmente, como facilitadores y protectores: desde el cultivo del opio, pasando por su procesamiento para transformarlo en heroína, su almacenamiento y transporte, o su definitiva exportación y venta. A modo de ejemplo, y partiendo de estimaciones referentes al periodo 2005-2008, el apoyo de los talibán afganos a esas actividades pudo haberles proporcionado, como mínimo, ingresos superiores a los 125 millones de dólares anuales<sup>38</sup>.

En los últimos años, se han sucedido las noticias que relacionan a AQMI con la cocaína procedente del continente americano que se traslada a Europa previo paso por el Sahel Occidental. Pese a que los datos derivados de una operación conducida en esa región por la principal agencia estadounidense antidroga (DEA) sugerían la existencia de vínculos de cooperación entre AQMI y las FARC colombianas, a día de hoy no se ha podido demostrar con certeza la existencia de una relación de ese tipo. Con todo, la mayoría de los expertos dan por hecho que los yihadistas del Sahel llevan tiempo cobrando tasas a los traficantes de cocaína que atraviesan los territorios bajo su control, a cambio de permitir el traslado de la droga y proteger a los convoyes en los

---

38 UNODC. *Addiction, Crime and Insurgency. The transnational threat of Afghan opium*, United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC, Vienna, 2009.

que se transportan<sup>39</sup>. Esta misma medida parece aplicarse a los cargamentos de hachís provenientes del norte de África<sup>40</sup>.

#### 4.2.2 Secuestros.

La otra variedad delictiva con mayor implicación yihadista en los escenarios examinados ha sido cometer secuestros extorsivos, especialmente en el Sahel e Irak. El asunto tiene relevancia, tanto por la frecuencia con que se practican como por los beneficios aportados. Aunque hubo precedentes, ocurridos en el desierto del Sahara en los últimos años del siglo pasado, los terroristas del GSPC se iniciaron en esa práctica en febrero de 2003, secuestrando en algún punto del sur de Argelia a 32 turistas europeos; 17 de aquellos turistas serían liberados sin coste, mientras que otros 15 fueron trasladados a Malí, siendo liberados 6 meses después. En 2008 y después de haber adoptado el nombre de AQMI, la organización de origen argelino puso en marcha una intensa y prolongada campaña de secuestros. Hasta abril de 2012, esas acciones se han materializado en el secuestro de 42 extranjeros capturados en diversos países (Argelia, Túnez, Mauritania, Níger y Malí) y posteriormente trasladados al norte de este último país. En los últimos años, 24 rehenes fueron liberados y otros cinco resultaron muertos, algunos en el momento de su captura y otros durante el cautiverio. A principios de 2013 siete rehenes permanecían en manos de AQMI. El 16 de enero de 2013, una escisión de AQMI liderada por Belmokhtar llevó a cabo una operación de toma de rehenes en una planta de gas situada al este de Argelia, cerca de la frontera con Libia, reteniendo a 40 trabajadores extranjeros y a 150 argelinos. La crisis fue resuelta varios días después, gracias a una intervención del Ejército argelino, que arrojó el dramático balance de 23 rehenes y 32 terroristas muertos. Aunque, al igual que en otras experiencias anteriores, los secuestradores presentaron la operación como un acto de presión política, es muy probable que su verdadera intención fuese huir con los rehenes para su posterior liberación a cambio de un elevado rescate. En la práctica, parece que ninguno de los rehenes extranjeros capturados por AQMI en los últimos años haya sido liberado sin que mediaran pagos sustanciosos. El rechazo de algunos Estados a pagar a los secuestradores, y algún intento frustrado de rescate operativo, acarrearón la muerte de varios rehenes. Aunque es difícil determinar las ganancias realmente obtenidas a partir de los secuestros realizados en el Sahel, algunas estimaciones indican que el coste de cada

---

39 LACHER, Wolfram. "Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara Region". Carnegie Endowment for International Peace, September 2012. Disponible en: [http://www.carnegieendowment.org/files/sahel\\_sahara.pdf](http://www.carnegieendowment.org/files/sahel_sahara.pdf). Hocine, Boukara; Messaoud, Fenouche; Lotfi, Touatit; y Karima, Benhadj. "El terrorismo y sus enlaces con el tráfico de droga en África subsahariana". En INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE) e INSTITUTO MILITAR DE DOCUMENTACIÓN, EVALUACIÓN Y PROSPECTIVA DE ARGELIA (IMDEP), "Terrorismo y tráfico de drogas en África subsahariana". Documento de Trabajo del Instituto español de Estudios Estratégicos, 13/3/2013. Disponible en: <http://www.ieee.es>

40 LEWIS, David y DIARRA, Adama. "Special Report: In the land of 'gangster-jihadists' ", Reuters 25/10/2012. Disponible en: <http://www.reuters.com/article/2012/10/25/us-mali-crisis-crime-idUSBRE89Oo7Y20121025>

rehén habría rondado cifras estimadas entre un millón y medio y cuatro millones de dólares. También se ha calculado que, desde 2008, los yihadistas y sus colaboradores habrían rentabilizado los secuestros con unos beneficios que oscilarían entre 40 y 65 millones de dólares. Asimismo, varios pagos recibidos por secuestros en el Sahel se han acompañado de la liberación de criminales y militantes que permanecían recluidos en prisiones de Malí o de Mauritania; entre los liberados, se encuentran militantes del AQMI y de uno de sus aliados yihadistas en la región como el MUYAO (Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental).

Los datos disponibles sobre Irak en materia de secuestros no son menos significativos. Facilitada por una tradición de secuestros relacionados con disputas tribales, conflictos de negocio y matrimonios forzados, tras la caída de Sadam Hussein esta actividad se convirtió rápidamente en una especie de epidemia de la que participarían profusamente viejas y nuevas redes criminales, además de las facciones insurgentes. Muy pronto, los secuestros llegaron a representar el 70% de los delitos registrados, con una media de dos secuestros diarios. Sólo en el año 2004, esa proporción creció desde dos hasta un total de diez incidentes por día. Para la época de mayor intensidad, se ha estimado una media de 6.000 secuestrados por año. A diferencia de lo ocurrido en el Sahel, en Irak los extranjeros sólo constituirían uno de entre muchos blancos para los secuestradores, predominando abrumadoramente la cifra de iraquíes aprehendidos. Entre las víctimas nacionales, se incluirían funcionarios, hombres de negocios, banqueros, doctores, profesores universitarios y científicos, mujeres, adolescentes y niños. El precio medio de cada rescate se ha calculado en torno a los 25.000 dólares por rehén. Los gobiernos de coalición que sucedieron en el poder a Sadam Hussein han reconocido, en documentos internos, haber gastado varios millones de dólares con el fin de rescatar a numerosos conciudadanos secuestrados<sup>41</sup>. Uno de los informes más sólidos sobre la cuestión señala que el negocio podría haber aportado entre 100 y 150 millones de dólares por año, sin contar el dinero obtenido por secuestros extranjeros. También según el mismo estudio, esa cifra probablemente habría superado los cien millones de dólares. Aun tratándose de secuestros mucho menos frecuentes, el precio de los rescates habría sido aquí muy superior. Por otro lado, los investigadores afirman no poder precisar cuál es la proporción en que los beneficios procedentes de secuestros se han repartido entre criminales insurgentes. El carismático y temido primer líder de AQI (Al Qaeda en Irak), Abu Musab al Zarqawi, lanzaría una campaña de decapitaciones grabadas de extranjeros occidentales para su posterior difusión mediática, recurriendo así al secuestro como arma de intimidación y presión política. El primer ejemplo fue dado a conocer el 11 de mayo de 2004, día en que apareció en internet un video que mostraba la decapitación del ciudadano estadounidense Nicholas Berg, a quien sus ejecutores acusaban de tener relación con la infausta prisión de Abu Graib. Aunque otras capturas acabaron de igual modo, los yihadistas se incorporaron progresivamen-

41 Looney, Robert E. "The Business of Insurgency." *National Interest*, No. 81 (Fall 2005), pp. 67–72; Kaplan, David. "Paying for Terror", *US News and World Report*, 5 December 2005, pp. 40–53; Oehme III, Chester G. "Terrorist, Insurgents, and criminal-growing nexus?", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 31, n° 1, 2008, pp. 80–93.

te a la industria del secuestro, cobrando dinero por liberar rehenes. Empero, las ganancias obtenidas por ese medio no han podido ser precisadas hasta la fecha.

#### 4.2.3 *Otras actividades delictivas de significación: extorsión, más tráfico ilícitos, robos y estafas.*

Las facciones yihadistas establecidas en Af-Pak, Irak y el Sahel Occidental han imitado otras prácticas características de la criminalidad organizada además de los tráfico ilícitos y los secuestros. En un apartado anterior ya mencionamos las prácticas extorsivas realizadas en Pakistán y Afganistán por grupos yihadistas próximos a Al Qaeda, impuestas a varios segmentos de la población y del empresariado locales. No obstante, la extorsión ha sido igualmente empleada en Irak y en el norte de Mali<sup>42</sup>. Su fortalecimiento, a partir de 2004, permitió a la insurgencia sunní arrebatarse a las fuerzas de la Coalición el control de las autopistas, lo que enseguida se tradujo en la imposición de cobros de tránsito. Entre las víctimas de tales cobros, se incluirían los contratistas extranjeros y nacionales que debían llevar a cabo la reconstrucción de las propias autopistas así como los conductores que transportaban toda clase de mercancías, ya fueran legales (especialmente alimentos, combustible y material de ingeniería) o ilegales (como productos robados para hacer contrabando). En estos últimos casos la extorsión podía complementarse con la confiscación de parte del material transportado. Así, en la época en que los servicios de transporte aéreo y por vía férrea se hallaban inoperantes en la mayor parte del país, el paso por autopista de cualquier camión cargado de combustible requería el pago medio de unos 500 dólares. Por su parte, no pocos contratistas y empresarios se acostumbrarían a inflar sus presupuestos para incluir en ellos las sumas de dinero necesarias para evitar ataques, secuestros y otros actos de sabotaje por parte de grupos criminales e insurgentes. Otro importante blanco de extorsión explotado por los insurgentes yihadistas y laicos han sido las minorías chiíes y cristianas establecidas en regiones bajo control sunní, una práctica por cierto reproducida por milicias chiíes en sus áreas de influencia. La extorsión en Irak fue especialmente intensa durante los cuatro años que siguieron a la intervención de 2003. En tercer lugar, también se ha podido contrastar que la constitución de un condominio yihadista en el norte de Mali en 2012 trajo aparejada la aplicación de prácticas extorsivas a la población local. A ello se sumaría además el cobro forzado de tasas impuestas al personal de organizaciones no gubernamentales, llegando a cobrar en estos casos peajes de hasta 50.000 francos por cada vehículo que se adentraba en la zona con el fin de repartir ayuda humanitaria<sup>43</sup>.

Otra actividad delictiva de significación llevada a cabo por actores yihadistas en los escenarios que venimos analizando corresponde a varias formas de tráfico ilícito-

---

42 WILLIAMS, Phil . "Criminal, militias, and insurgents: organized crime in Iraq", Strategic Studies Institute, Washington, 2009. Disponible en: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf-files/pub930.pdf>

43 Reinales, Fernando. "Un condominio yihadista en el norte de Mali: ¿cómo ha surgido?, ¿se consolidará?" Real Instituto Elcano, ARI 52/2012, 17/07/2012.



tos. Tanto los talibán de Afganistán como el resto de los yihadistas de Af-Pak han complementado sus ingresos relacionados con el narcotráfico mediante su participación en operaciones de tráfico de precursores químicos para la elaboración de drogas, cannabis, armas, minerales, piedras preciosas, tabaco, madera. Los tráficos ilegales también vienen desempeñando un importante papel entre las actividades que han ocupado a las katibas o ramas de AQMI que tienen arraigo en la franja occidental del Sahel, donde las prácticas de contrabando son toda una pauta cultural. Mencionado páginas atrás, el contrabando de tabaco ha constituido una de las fuentes de financiación de AQMI incluso antes de abandonar su anterior denominación (GSPC o Grupo Salafista para la Predicación y el Combate), en especial de la katiba que hasta hace poco tiempo dirigida por Mokthar Belmokhtar, quien no por casualidad recibiera el sobrenombre de “Mr. Marlboro”<sup>44</sup>. El contrabando de tabaco es probablemente el tráfico ilícito más lucrativo de los muchos tipos que se practican en la región, por encima del contrabando de combustible, el tráfico de armas e incluso el tráfico de drogas<sup>45</sup>. En consecuencia, los beneficios extraídos por AQMI mediante el cobro de tasas a los contrabandistas de tabaco que atraviesan el desierto del Sahara no deberían ser subestimados.

Por último, el escenario iraquí proporciona el mejor ejemplo sobre la implicación de elementos yihadistas en una variedad de delitos orientados a fomentar la venta fraudulenta de combustibles. Según datos incluidos en el Informe del Grupo de Estudio sobre Irak, elaborado durante 2006 y presentado al Congreso de los Estados Unidos a finales de ese mismo año, entre 15.000 y 200.000 barriles de petróleo, o quizá muchos más, fueron robados a diario en ese país durante los primeros años del conflicto abierto tras iniciarse la intervención de 2003<sup>46</sup>. El origen de ese problema debe buscarse en el significativo incremento experimentado en el precio de los combustibles durante aquellos años a raíz de las restricciones presupuestarias y de suministro generados por la situación del conflicto. La consecuencia principal fue la creación de un lucrativo mercado negro a cuyo crecimiento contribuyeron todos los actores insurgentes presentes en el país sin dejar fuera a AQI ni a otras milicias yihadistas. Además de controlar varias de las rutas de distribución y exportación de petróleo y combustibles, lo que permitía imponer tasas a los contrabandistas y venderles protección, hay informes que demuestran que algunas células insurgentes colaboraron con ciertas empresas creadas con fondos ilícitos cuyos responsables acabaron siendo juzgados por haber vendido combustible robado al Estado iraquí por valores superiores al precio de mercado<sup>47</sup>. Asimismo, algunos de los ataques efectuados por insurgentes contra las infraestructuras iraquíes de distribución de

---

44 BILLINGSLEA, William. “Illicit Cigarette Trafficking and the Funding of Terrorism,” *The Police Chief*, vol. 71, nº 2, 2004; Financial Action Task Force (FATF). *Illicit Tobacco Trade*, June 2012.

45 DOWARD, Jamie, op. cit.

46 BAKER III, James A. y HAMILTON, Lee H. “The Iraq Study Group Report”, United States Institute of Peace, Washington D.C., 2006.

47 OEHME III, Chester G., op. cit.; WILLIAMS, Phil, op. cit.



petróleo podrían haber sido realizados con el fin de que los correspondientes cortes en el suministro beneficiasen el propio mercado negro de los combustibles<sup>48</sup>.

#### 4.3 Modalidades de colaboración.

Casi todas las actividades delictivas que acabamos de destacar por su autoría yihadista han venido llevándose a cabo mediante algún grado de cooperación con las redes y organizaciones criminales locales. De hecho, el examen conjunto de los escenarios aquí escogidos arroja todo un catálogo de opciones alternativas de colaboración entre terroristas y delincuentes organizados. Aunque casi todas ellas hayan quedado apuntadas de algún modo en nuestros comentarios previos, parece oportuno explicitar brevemente las opciones más importantes:

*Incorporación a las cadenas productivas relacionadas con los mercados ilegales.* Como ya hemos visto, la implicación yihadista en el negocio de las drogas y en otros tráficó ilícitos ha sido posibilitada por su posición de dominio sobre territorios de cultivo o tránsito. No obstante, dicho dominio sólo puede resultar rentable si se traduce en el establecimiento de una colaboración económica continuada con uno o varios de los otros actores involucrados en el mismo negocio. Así, por ejemplo, para sacar partido al negocio de la droga los socios o antiguos aliados de Al Qaeda en Afganistán y Pakistán han trabado alguna suerte de relación comercial con cultivadores, traficantes profesionales, señores de la guerra y funcionarios corruptos. De igual manera, tanto en Irak como el Sahel Occidental, los yihadistas han colaborado con redes de contrabando.

*Alianzas tácticas.* Otra fórmula de colaboración más o menos duradera consiste en la conformación de alianzas o pactos de colaboración con grupos de delincuentes profesionales. Posiblemente el caso más puro de esta modalidad ha tenido lugar en el Sahel. De hecho, y según lo atestiguan varios informes, la propia organización yihadista MUYAO nació en 2011 como resultado de una coalición formada desde su inicio por una combinación de militantes escindidos de AQMI y elementos delictivos locales. Posiblemente, se vio potenciada por el dinero aportado a la misma por Cherif Ould Taher y Mohamed Ould Ahmed, dos poderosos líderes criminales de la región con larga experiencia en el tráfico de drogas y secuestros.

*Subcontratación de servicios delictivos.* Imitando una pauta de uso creciente en el ámbito general de la criminalidad organizada, los yihadistas que operan en varios de los escenarios aquí observados han subcontratado los servicios de grupos criminales y otros actores ilegales especializados en ciertas modalidades delictivas, a fin de economizar esfuerzos o evitar algún que otro riesgo. Así, en algunas ocasiones los yihadistas de Irak han encargado a grupos puramente criminales el secuestro de algunos de sus rehenes. Por su parte, AQMI ha pagado a algunas personalidades relacionadas con el crimen organizado para que actuaran como intermediarios en la liberación de rehenes. Y volviendo a Irak, además de sobornar a funcionarios de fronteras, los yihadistas de

---

48 OEHME III, op. cit.

ese país han contratado a grupos criminales locales para obtener documentos falsos, así como a redes delictivas establecidas en países cercanos especializadas en operaciones de blanqueo de capitales a través de fundaciones fraudulentas.

Transacciones oportunistas. En último lugar, los terroristas cuentan con la posibilidad de aprovechar oportunidades puntuales de colaboración relacionadas con ofertas realizadas por grupos criminales o con algún cambio o suceso inesperado. Como ilustración de lo primero valga el ejemplo de rehenes capturados por varias redes criminales iraquíes y posteriormente vendidos a los yihadistas, sin que hubiera mediado ninguna petición previa por parte de estos últimos. Y respecto al segundo aspecto, conviene recordar las oportunidades de compra de armamento imprevistamente abiertas a raíz de la guerra civil librada en Libia en 2011 y el consiguiente saqueo de varios arsenales de ese país, cuyos depósitos fueron a parar en parte a los insurgentes y terroristas del Sahel.

#### 4.4 Consecuencias de la interacción entre terrorismo y criminalidad organizada en los tres escenarios.

Las distintas formas de convergencia entre terrorismo (o actividad insurgente en general) y crimen organizado antes reseñadas han tenido repercusiones negativas a más de un nivel. La coexistencia de ambas amenazas en Af-Pak, en el Irak posterior a Sadam Hussein y en el Sahel Occidental ha castigado seriamente a la población local, deteriorando al extremo las condiciones de seguridad y exponiéndolas al riesgo de atentados, agresiones, secuestros, amenazas y prácticas extorsivas, robos, etc. Además, y como no podía ser de otra manera, la concurrencia de terrorismo y criminalidad organizada en un mismo escenario ha perjudicado a las economías de los países y localidades involucradas, elevando los costes por seguridad de los negocios legales existentes, incrementando los riesgos de inversión y, en líneas más generales, frenando toda opción de crecimiento y desarrollo económico.

Más allá de las anteriores repercusiones humanas, sociales y económicas, hay que considerar las de naturaleza política. La convergencia ha agravado las mismas deficiencias institucionales que, desde un principio, estimularon y facilitaron las actividades terroristas, insurgentes y criminales. En primer lugar, los sustanciosos recursos económicos extraídos por los yihadistas y otras facciones insurgentes, gracias a su implicación en negocios y prácticas ilegales, les han permitido intensificar su actividad terrorista, aumentando al mismo tiempo la inestabilidad política reinante. En segundo lugar, el impacto desestabilizador provocado por la actividad terrorista e insurgente contribuye a ahondar los problemas de gobernabilidad e ineficiencia represiva previamente existentes, lo cual retira obstáculos a la labor de las redes y organizaciones delictivas, incrementando así sus oportunidades de enriquecimiento e incentivando su colaboración con los terroristas e insurgentes a fin de preservar la coyuntura de inestabilidad y vacío represivo de la que ambos sacan provecho. Esta dinámica viciosa, que en su día ayudara a prolongar varias de las guerras internas libradas en África durante las últimas décadas, se ha manifestado también en los focos yihadistas analizados en este apartado.

En último lugar, el alto grado de convergencia terrorista-criminal alcanzado en algunas áreas fallidas de Afganistán, Pakistán, Irak y la franja saheliana también acarrea implicaciones negativas sobre la seguridad global. De entrada, la convergencia ayuda a que las regiones afectadas se mantengan conectadas a los flujos de actividad ilegal que alimentan a una criminalidad organizada transnacional en expansión: un tipo de delincuencia a la que todos los organismos internacionales consideran ya un grave factor de riesgo para la paz, la estabilidad y la seguridad mundial. Por su lado, la potenciación del terrorismo yihadista al interior de los propios escenarios de convergencia favorece simultáneamente la expansión de ese terrorismo a escala mundial por diferentes vías: extendiéndose regionalmente, sirviendo de inspiración y estímulo a grupos y organizaciones yihadistas de otras latitudes, y, por último, atrayendo y acogiendo temporalmente a extremistas y terroristas foráneos dispuestos a combatir y recibir la formación, la orientación y el apoyo necesarios para acabar exportando la yihad a cualquier parte del globo.

## 5. Conclusiones.

La casuística recogida en este trabajo resulta congruente con la hipótesis sobre una progresiva convergencia entre el terrorismo y la delincuencia organizada. Puede afirmarse que el terrorismo yihadista de orientación globalista, en el mejor de los casos, no ha sido ajeno a cierto grado de interacción con la criminalidad organizada, que abarca de hecho todas las modalidades posibles e involucra a los distintos tipos de actores y estructuras que configuran la variada y cambiante morfología del movimiento yihadista global.

Sin embargo, los ejemplos expuestos han sido escogidos por su valor ilustrativo, y no como casos que confirmen una pauta general. Por lo pronto, las estructuras seleccionadas no agotan la lista de actores relacionados con el terrorismo global. Con las informaciones disponibles hasta la fecha, no se puede afirmar con rotundidad que el conjunto del terrorismo global avanza ineluctablemente hacia una convergencia total y definitiva con la criminalidad organizada. En realidad, mientras algunos de sus representantes han colaborado intensamente con la criminalidad organizada, otros sólo lo han hecho de forma aislada, esporádica o superficial. De otros tantos, carecemos de pruebas sobre cualquier manifestación de esa convergencia. Pero nada de esto debería sorprendernos. La implicación en actividades propias de la delincuencia organizada puede acarrear considerables riesgos e inconvenientes para los terroristas, como su desacreditación ante la opinión pública y ante sus propias bases sociales; el incremento de las oportunidades de ser identificados y localizados por las agencias de seguridad; posibles infiltraciones y traiciones; o, finalmente, la “despolitización” de su propia militancia<sup>49</sup>. La mayoría de las ocasiones en que los terroristas recurren al crimen lo

.....

49 Sobre los costes que conlleva a los terroristas su implicación en actividades delictivas o su asocia-

hacen con el propósito de financiarse. Sin embargo, en la medida en que otras fuentes de financiación no estrictamente ilegales se hallen disponibles, parece lógico que los terroristas opten por explotar aquéllas y eviten las acciones ilícitas<sup>50</sup>. Así ha ocurrido, por ejemplo, con la propia Al Qaeda central, cuyas conexiones con la criminalidad organizada a lo largo de su historia han sido mínimas<sup>51</sup>. En parte, este rasgo puede haberse debido a su capacidad para acceder a dinero procedente de donaciones e inversiones legales, y en cierto modo también a la necesidad de extremar sus medidas de seguridad, incluyendo entre ellas la abstención de implicarse en cualquier actividad que, por resultar ilegal, pudiera llamar la atención de sus perseguidores.

Nuestro análisis indica también que no todas las opciones de convergencia criminal son igualmente frecuentes en el ámbito del terrorismo global. Antes bien, la participación directa e independiente en actividades delictivas (confluencia o apropiación de métodos), tanto con fines de financiación como logísticos, es la modalidad preferida. Frente a la menos frecuente colaboración con grupos u organizaciones criminales. Según una tesis que convendría corroborar, es posible que la creciente implicación de actores yihadistas en delitos de pequeña escala en países occidentales haya sido favorecida por la proliferación de células o redes locales no subordinadas a ninguna de las principales y más potentes organizaciones relacionadas con el terrorismo global<sup>52</sup>. En todo caso, parece que los terroristas prefieren actuar con plena autonomía siempre que sea posible, incluso cuando llevan a cabo operaciones típicas de la criminalidad organizada. Cuestión aparte es que esto no les resulte siempre posible. De nuevo, la explicación más verosímil de esa preferencia podría remitirnos a razones de seguridad. Y respecto al tercer tipo de convergencia (hibridación o transformación), los ejemplos de evolución desde el terrorismo hacia la criminalidad organizada convencional, con la consiguiente postergación o abandono de la propia agenda político-religiosa, resultan más bien minoritarios en el universo yihadista.

Pero, como apuntábamos, la probabilidad de que terrorismo y crimen organizado lleguen a converger -en cualquiera de sus formas- también depende de factores contextuales. De hecho, en el caso del terrorismo global, la convergencia se ha demostrado mucho más frecuente y significativa en algunas partes de Asia Central, Oriente Medio y África Occidental, lugares donde las condiciones estructurales o coyunturales la han convertido en una opción de financiación más lucrativa, sencilla y oportuna que cualquiera de sus alternativas. Así lo ponen de manifiesto los últimos apartados de este trabajo, dedicados a examinar de las experiencias de convergencia con la delincuencia

---

ción con organizaciones criminales véase: GUPTA, Dipak K. op. Cit.

<sup>50</sup> FREEMAN, Michael. "The Sources of Terrorist Financing: Theory and Typology", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 34, nº 6, 2011, 461-475.

<sup>51</sup> DEL CID GÓMEZ, Juan Miguel, op. cit.; ROLLINS, John, WYLER, Liana Sun y ROSEN, Seth, op. cit.

<sup>52</sup> DISHMAN, Chris. "The Leaderless Nexus: When Crime and Terror Converge", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 28, nº 3, 2005, pp. 237-252.

organizada detectadas desde la pasada década 2000 en tres espacios geopolíticos de máxima relevancia para el terrorismo global, a saber: la zona Af-Pak, el Irak posterior a Sadam Hussein y el Sahel Occidental. Dicho examen revela que allí donde las circunstancias lo permitan y estimulen la confusión del activismo yihadista con la delincuencia organizada puede alcanzar extremos realmente peligrosos.

En definitiva, aunque el nexo entre terrorismo global y criminalidad organizada no deba darse por supuesto, constituye de facto una tendencia real, inquietante y en progresión que demanda una atención y un tratamiento preferentes. Por otro lado, el problema de los escenarios críticos exigiría intervenciones específicas e integradoras, fundamentadas en un nivel superior de colaboración entre aquellos organismos y agencias nacionales y multinacionales que, respectivamente, tienen asignados objetivos antiterroristas y de lucha contra el crimen organizado.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGHA, Ambreen, “An epidemic of extortion”, *South Asia Intelligence Review*, vol. 11, nº 18, 2012.
- Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Segunda, Sentencia nº 65/2007. Sección Segunda Sumario número 20/04 del Juzgado Central de Instrucción núm.6. Rollo de Sala núm. 5/05.
- BAKER III, James A. y HAMILTON, Lee H., “*The Iraq Study Group Report*”, United States Institute of Peace, Washington D.C., 2006.
- BILLINGSLEA, William, “Illicit Cigarette Trafficking and the Funding of Terrorism”, *The Police Chief*, vol. 71, nº 2, 2004.
- BOVENKERK, Frank y CHAKRA, Bashir Abou, “Terrorism and organized crime”, *UNODC Forum on Crime and Society*, 2004, vol. 4, nº 1 y 2, pp. 3-16.
- CORNELL, Svante E., “The Narcotics Threat in Greater Central Asia: From Crime-Terror Nexus to State Infiltration”, *China and Eurasia Forum Quarterly*, vol. 4, nº 1, 2006, pp.37-67.
- DANDURAND, Yvon, y CHIN, “Links between terrorism and other forms of crime”, *International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy*, Vancouver, 2004.
- DE LA CORTE, Luis, *La lógica del terrorismo*, Madrid, Alianza, 2006.
- DE LA CORTE, Luis, El terrorismo (yihadista) internacional a principios del Siglo XXI: dimensiones y evolución de la amenaza, en E. Conde y S. Iglesias (eds.), *Terrorismo y legalidad internacional*, Madrid, Dykinson, 2012, pp. 27-34.
- DE LA CORTE, Luis y GIMÉNEZ-SALINAS, Andrea, *Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada*, Barcelona, Ariel, 2011.
- DE LA CORTE, Luis y GIMÉNEZ-SALINAS, Andrea, “Yihadismo en la Europa comunitaria: evolución y perspectivas de futuro”, en *Athena Assessment*, 4, 2008.
- DE LA CORTE, Luis y HRISTOVA, Hristina, “*Papel de los tráfico ilícitos en el escenario Af-Pak*”, Documento Marco del IEEE, 3/2012. Disponible en: <http://www.ieee.es>
- DE LA CORTE, Luis y JORDÁN, Javier, *La yihad terrorista*, Madrid, Síntesis, 2007.
- DEL CID GÓMEZ, Juan Miguel, “A Financial Profile of the Terrorism of Al Qaeda and its Affiliates”, *Perspectives on Terrorism*, vol.4, nº 4, 2010.
- DISHMAN, Chris, “The Leaderless Nexus: When Crime and Terror Converge”, *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 28, nº 3, 2005, pp. 237-252.



- DOWARD, Jamie, "How cigarette smuggling fuels Africa's islamist violence", *The Guardian*, 27/1/2013. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/world/2013/jan/27/cigarette-smuggling-mokhtar-belmokhtar-terrorism> (consultado 27 de enero de 2013).
- ESCOBAR STEMMAN, Juan José, "Cómo luchar contra Al Qaeda", *Política exterior*, vol. 18, nº 99, 2004, pp. 15-22.
- Financial Action Task Force (FATF), *Illicit Tobacco Trade*, June 2012.
- FREEMAN, Michael, "The Sources of Terrorist Financing: Theory and Typology", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 34, nº 6, 2011, 461-475.
- GUPTA, Dipak K., *Understanding Terrorism and Political Violence*, Nueva York, Routledge, pp. 146-160.
- HANSEN, Wibke, "The Crime-Terrorism Nexus", ISN, Center for Security Studies, Zurich, 2012. Disponible en <http://www.isn.ethz.ch/isn/>
- HRISTOVA, Hristina y DE LA CORTE, Luis, "Narcotráfico y Criminalidad Organizada en Af-Pak: Vínculos con la Insurgencia y Consecuencias para la Seguridad", en Miguel Requena (Ed.) *La Seguridad y la Defensa en el Actual Marco Socio-Económico: Nuevas Estrategias frente a Nuevas Amenazas*, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado IUGM, 2011, pp. 211-23.
- HOCINE, Boukara; MESSAOUD, Fenouche; LOTFI, Touatit; y KARIMA, Benhadj. "El terrorismo y sus enlaces con el tráfico de droga en África subsahariana". En INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE) e INSTITUTO MILITAR DE DOCUMENTACIÓN, EVALUACIÓN Y PROSPECTIVA DE ARGELIA (IMDEP), "Terrorismo y tráfico de drogas en África subsahariana". Documento de Trabajo del Instituto español de Estudios Estratégicos, 13/3/2013. Disponible en: <http://www.ieee.es>
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Jemaah Islamiyah In South East Asia: Damaged But Still Dangerous", *International Crisis Group Asia Report*. 63, 26/8/2003. Disponible en: <http://www.seasite.niu.edu>
- JORDÁN, Javier, "Un estudio preliminar sobre las tendencias del terrorismo yihadista en Europa", Monografías del CESEDEN, 122, Ministerio de Defensa, Madrid, 2008, pp. 205-235.
- KAPLAN, David. "Paying for Terror", *US News and World Report*, 5 December 2005, pp. 40-53.
- KING, Gilbert, *The Most Dangerous Man in the World: Dawood Ibrahim*, Nueva York, Camberlain Bros., 2004.
- KREBS, Brian, "Three Worked the Web to Help Terrorists", *The Washington Post*, 6/7/2007. Disponible en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/07/05/AR2007070501945.html> (consultado 26 de enero de 2013).

- LACHER, Wolfram, “*Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara Region*”, Carnegie Endowment for International Peace, September 2012.
- LAQUEUR, Walter, *The New Terrorism*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- LEVITT, Matthew, “The political economy of Middle East Terrorism”, *Washington Institute for Near East Policy*, 15/1/2003.
- LEWIS, David y DIARRA, Adama, “Special Report: In the land of ‘gangster-jihadists’”, *Reuters* 25/10/2012. Disponible en: <http://www.reuters.com/article/2012/10/25/us-mali-crisis-crime-idUSBRE89Oo7Y20121025> (consultado 3 de febrero de 2013).
- LOONEY, Robert E., “The Business of Insurgency.” *National Interest*, No. 81 (Fall 2005), pp. 67–72.
- MAKARENKO, Tamara, “The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism”, *Global Crime*, vol. 6, nº 1, 2004, 129-145.
- O’BRIEN, McKenzie, “Fluctuations Between Crime and Terror: The Case of Abu Sayyaf’s Kidnapping Activities”, *Terrorism and Political Violence*, vol. 24, No. 2, 2012, pp. 320-336.
- OEHME III, Chester G., “Terrorist, Insurgents, and criminal-growing nexus?”, *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 31, nº 1, 2008, pp. 80-93.
- PALACIÁN, Blanca, “Abu Sayyaf: la pequeña gran amenaza terrorista en Filipinas”, Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 34/2012. Disponible en: <http://www.ieee.es>.
- PASSAS, Nikos y GIMÉNEZ-SALINAS, Andrea, “La financiación del terrorismo de Al Qaeda: Mitos y Realidades”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, nº 19, 2007, pp. 493-521.
- PICARELLI, John y SHELLEY, Louise, “Organized Crime and Terrorism”, en J. Giraldo and Harold Trinkunas (eds.) *Terrorist Financing and State Responses: A Comparative Perspective*, Stanford, Stanford University Press, 2007, p. 44.
- PRÉFONTAINE, Daniel y DANDURAND, Yvon, “Terrorism and Organized Crime: Reflections on an Illusive Link and its Implication for Criminal Law Reform”, *International Society for Criminal Law Reform*, Montreal, 2004.
- REINARES, Fernando, *Terrorismo y antiterrorismo*, Barcelona, Paidós, 1998.
- REINARES, Fernando, *Terrorismo global*, Madrid, Taurus, 2003.
- REINARES, Fernando, “Un condominio yihadista en el norte de Mali: ¿cómo ha surgido?, ¿se consolidará?” Real Instituto Elcano, ARI 52/2012, 17/07/2012.

- ROLLINS, John, WYLER, Liana Sun y ROSEN, Seth, "International Terrorism and Transnational Crime: Security Threats, U.S. Policy, and Considerations for Congress", Congressional Research Service, Washington, 1/2010. Disponible en: <http://fpc.state.gov/documents/organization/134960.pdf>.
- SAGEMAN, Marc, *Understanding Terror Networks*, Filadelfia: University of Pennsylvania Press, 2004, p. 100.
- SANDERSON, Thomas M., "Transnational Terror and Organized Crime: Blurring the Lines", *SAIS Review*, vol. 24, nº 1, 2004, 49-61.
- SARKAR, Sumita y TIWARI, Arvind, "Combating Organised Crime: A Case Study of Mumbai City," *Faultlines*, vol. 12, nº 5, 2002.
- SCHLOSS, Glen, "Cutting terrorist's cashflow", *South China Morning Post*, 28/11/2001. Disponible en: <http://www.scmp.com/article/358875/cutting-terrors-cashflow> (consultado 2 de febrero de 2013).
- SCHMID, A., "The Links Between Transnational Organized Crime and Terrorist Crimes", *Transnational Organized Crime* 2 (1996), pp. 40-82.
- TRANSNATIONAL TERRORISM, SECURITY, AND THE RULE OF LAW, Defining Terrorism, Bruselas, 2008. Disponible en: <http://www.transnational-terrorism.eu>.
- UNODC, *A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC, Vienna, 2010.
- UNODC, *Addiction, Crime and Insurgency. The transnational threat of Afghan opium*, United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC, Vienna, 2009.
- U.S. Department of the Treasury, *Remarks of Under Secretary David Cohen at Chatham house on 'Kidnapping for Ransom: The Growing Terrorist Financing Challenge*, Octubre, 2012.
- WANNENBURG, Gail, "Links Between Organised Crime and al-Qaeda", *South African Journal of International Affairs*, 2003, vol. 10, nº 2, pp. 77-90.
- WILLIAMS, Phil, "Criminal, militias, and insurgents: organized crime in Iraq", Strategic Studies Institute, Washington, 2009. Disponible en: <http://www.strategic-studiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub930.pdf>
- WILLKINSON, Paul, *Political terrorism*, Nueva York, Willey, 1974.



*Antonio Fonfría*

*Profesor titular de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid*

## EL GASTO EN DEFENSA EN ESPAÑA. UNA NOTA METODOLÓGICA

Este artículo analiza la definición del gasto en defensa que utilizan distintas instituciones internacionales, para realizar un estudio comparativo de sus estimaciones sobre el gasto en defensa de España. Los resultados muestran diferencias sustanciales entre las distintas definiciones y el gasto en defensa español, calculado desde la perspectiva nacional. Por último, se incluye una aproximación a las dos formas de cuantificación del gasto en defensa: la presupuestaria y la de gasto efectivamente realizado.

*Gasto en defensa, España, estimaciones internacionales, comparaciones.*

*This paper analyzes the definition of defense spending that uses various international institutions. The aim is twofold. First to compare these definitions underling the main differences between them and, second, to conduct a comparative study based on their estimates on the Spanish defense spending. Finally an analysis of the existing divergences among budgetary data and actual expenditure is performed.*

*Defense expenditure, Spain, international estimates, comparisons.*

**CLASIFICACIÓN JEL:** H41, H56.

## EL GASTO EN DEFENSA EN ESPAÑA. UNA NOTA METODOLÓGICA

### 1. Introducción

El conjunto de los gastos e ingresos que se recogen en los Presupuestos Generales del Estado marcan las prioridades de política económica de los gobiernos y son, a su vez, el reflejo de la política general que seguirá la gestión de los fondos públicos. El volumen relativo de determinados gastos frente a otros, y el mayor o menor crecimiento de diversas partidas presupuestarias, expresan la orientación que se concede a determinadas actividades económicas que se van a desarrollar durante un año desde el sector público, que influirán también en el sector privado de la economía.

Entre estos gastos se encuentra la defensa. Ésta se considera un bien público, al cumplir las características generales de éste tipo de bienes: a su no exclusión en el consumo es necesario agregarle la no rivalidad, la existencia de fallos de mercado y de externalidades positivas y negativas<sup>1</sup>. Existe igualmente un coste de oportunidad de los recursos destinados a defensa frente a otras líneas de gasto, al igual que ocurre en sentido opuesto. Generalmente, se suele comparar el gasto en defensa con el de educación o el sanitario, para valorar ese coste de oportunidad; si bien parece más adecuado tratar de analizar cuál es el retorno generado por cada euro gastado en esas áreas, para tener así un criterio objetivo acerca del coste de oportunidad real.

El gasto en defensa se puede definir como el coste de mantener el personal, equipos e instalaciones, tanto en tiempos de paz como de conflicto, con el objetivo de garantizar un nivel adecuado de disuasión y seguridad. Tal y como lo expresaba Adam Smith en 1776, “la defensa es de mayor importancia que la opulencia”, ya que para obtener los mayores beneficios del libre comercio —como planteaba este autor—, es necesaria la existencia de situaciones de paz, que se garantizan a través de la disuasión económica, la derivada de la posesión de bienes estratégicos y de la militar<sup>2</sup>.

El gasto en defensa se considera una de las formas más adecuadas para medir la

---

<sup>1</sup> Véase CORNES, R.C. y STANDLER, T. *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*. Cambridge University Press. Londres. 1999.

<sup>2</sup> Capítulo 1, Parte 1 del Libro V, titulado “Del gasto en defensa”.

disuasión<sup>3</sup>, y el orden de prioridad que se le concede a la política de defensa en el conjunto de las políticas de un país. Es una medida de input que recoge un conjunto extremadamente diverso de gastos e inversiones que, en este último caso, tienen períodos de vida muy prolongados, pudiendo superar los treinta años en el caso de equipos como sistemas y plataformas navales, aéreas o terrestres. En ocasiones, también se trata de utilizar como un indicador de output, pero genera algunos problemas relativos a qué se está midiendo exactamente, ya que el output se encuentra unido a los resultados obtenidos derivados de la defensa, aspecto extremadamente complejo de cuantificar. En ese caso, habría que computar, por ejemplo, productividades o efectos generados por casos concretos de disuasión que no son sencillos de cuantificar.

La necesidad de tener mediciones correctas del gasto en defensa va más allá de cuestiones presupuestarias o de una rendición de cuentas. En el caso de un importante conjunto de países, tiene que ver con la seguridad colectiva y la defensa compartida, esto es: con la participación en alianzas generalmente militares –la OTAN particularmente–, en las cuales las aportaciones económicas marcan el peso que posee cada país en la toma de decisiones. Por tanto, a las cuestiones presupuestarias internas es necesario sumar aquellas que se refieren a la capacidad de influencia internacional en determinados foros y ámbitos económicos, industriales y militares.

Esta situación requiere de la existencia de datos comparables internacionalmente, lo cual no es sencillo, debido a que los países computan de manera diferente las diversas partidas de sus presupuestos de defensa. Adicionalmente, hay una importante falta de transparencia en todo lo que rodea la información sobre el gasto en defensa. Ello no es tanto debido a que sea una variable estratégica para los países –en términos generales–, lo cual requeriría una cierta opacidad informativa; sino a la percepción social, poco proclive a realizar este tipo de gasto, particularmente en Europa.

El objetivo de este trabajo es analizar las distintas formas de medición del gasto en defensa que realizan las fuentes internacionales más relevantes y comparar sus resultados con los que se derivan del gasto en defensa español analizado a través de sus presupuestos. Este análisis trata de contribuir al debate acerca de cuáles son los criterios que se deben integrar en una definición de gasto en defensa que incluya los aspectos realmente unidos a la defensa, sin entrar en solapamientos derivados de la consideración de otros gastos cercanos, como son los de seguridad interior –básicamente policial o homeland security–. Si bien es cierto que estos últimos contribuyen globalmente a la seguridad, no se pueden considerar estrictamente gasto en defensa. Desde esta perspectiva, no se va a considerar como gasto en defensa el vinculado estrictamente a interior, ya que tanto por su naturaleza, como por su orientación, responde a necesidades diferentes<sup>4</sup>.

---

3 Lógicamente no es la única, ya que se puede acudir a indicadores relativos a los medios materiales y humanos disponibles por un país. Pero desde la perspectiva económica supone un indicador clave que se suele relativizar por el tamaño económico del país, su población, superficie, etc.

4 Bien es cierto que en algunos casos tienden a solaparse e incluso confundirse ambos campos,



En el siguiente epígrafe se tratan las distintas definiciones del gasto en defensa, para continuar en el punto tercero con la cuantificación que las diversas instituciones realizan para el caso español. El artículo termina con las principales conclusiones a la que hemos llegado en esta investigación.

## 2. Definiciones y Conceptos

Las comparaciones internacionales de los gastos en defensa son difíciles, debido principalmente a un amplio abanico de factores, que conjugan los aspectos vinculados a la propia definición de gasto en defensa con aquellos más técnicos relativos a los precios, tipos de cambio, etc. En los años 80, Ball (1984) realizó un profundo estudio de los presupuestos de defensa de un conjunto de países en vías de desarrollo, con el objetivo de efectuar comparaciones temporales entre ellos. Observó las dificultades añadidas que suponen los continuos cambios de definición de los factores que se incluyen y excluyen. Posteriormente, Brzoska (1995), realizó una recopilación de los factores que afectan a la definición de los gastos de defensa a través de las principales estadísticas internacionales, particularmente las relativas a OTAN, Naciones Unidas y Fondo Monetario Internacional. Le dedicó un importante esfuerzo a los aspectos relativos a la homogeneización de las estadísticas nacionales por parte de los organismos mencionados, particularmente a la consistencia intertemporal de los datos unida a los distintos deflatores utilizados y a las comparaciones internacionales, exponiendo las modificaciones que se observan en función del tipo de cambio utilizado.

En una línea similar, pero tratando además el presupuesto nacional de Colombia, el Ministerio de Defensa de este país acometió un amplio trabajo, que reflejaba las definiciones de diversas fuentes internacionales. Asimismo, aportaba su propia definición a fin de computar el gasto en defensa y seguridad colombiano -MDN (2009)-. En el trabajo se realiza una distinción entre dos tipos de fuentes “que disponen de una metodología independiente y propia, y que, adicionalmente, se encargan de la recolección de información a través de consultas a fuentes primarias, disponen de una definición del concepto de gasto y publican series históricas para varios países” –pp. 15-. Dentro de este conjunto se incluyen: OTAN, FMI, ONU Y CEPAL. Y, aquellas que denomina entidades recolectoras, “(SIPRI, IISS – The Military Balance, VCI-DoS-ACDA,

---

debido a que en algunas circunstancias las fuerzas armadas de los países realizan labores de seguridad o policiales, e incluso de protección civil. A esta indefinición contribuye la identificación que actualmente se da entre seguridad y defensa, que si bien son aspectos profundamente relacionados, no son intercambiables, ni responden a la misma realidad. Por ello, los materiales necesarios, la formación, las infraestructuras, etc. y actividad general de la defensa y de la seguridad poseen un trato diferenciado, al igual que lo relativo a su definición económica y presupuestaria. Véanse BRZOSKA, M. “World military expenditures”, en Hartley, K. y Sandler, T. *Handbook of Defense Economics*, vol. 1. Elsevier, 1995, pp.45-67 y BALDWIN, A. “The concept of security”, *Review of International Studies*, vol. 23, nº 1, 1997, pp. 5-26.

Banco Mundial y CIA - The World Factbook) que adoptan una definición o estructura conceptual, a partir de las metodologías reseñadas en el grupo anterior<sup>5</sup> –pp. 18-

Por su parte, Scheetz (2002) realiza un análisis crítico de la definición utilizada por la CEPAL, a través de su aplicación a Chile y Argentina, concluyendo que existen importantes problemas conceptuales, contables y de acceso a la información. La definición de CEPAL (2001) realiza una distinción de tres grupos de aspectos importantes en la definición del gasto en defensa, pensados inicialmente para Chile y Argentina, de manera que fuese una vía de homogeneización de la información.

Como puede observarse, hay distintas fuentes internacionales que poseen definiciones del gasto en defensa y recopilan la información internacional, a fin de homogeneizarla para un determinado conjunto de países. Un análisis detallado de las definiciones del gasto en defensa que realizan las cuatro fuentes internacionales principales –o fuentes con definición propia- se muestra en el Anexo 1.

### 2.1. Fuentes con definición propia

La definición propuesta por la OTAN es, posiblemente, la más ampliamente utilizada para realizar comparaciones internacionales<sup>6</sup>, bien a través de las publicaciones de la propia OTAN, bien a través de otras fuentes, como SIPRI o el Banco Mundial: incluso provenientes del resto de las fuentes mencionadas, de las cuales algunas utilizan su definición. La elaborada por la OTAN incluye<sup>7</sup> los gastos realizados por los gobiernos nacionales -no regionales-, tanto internos, específicamente orientados a satisfacer las necesidades de las fuerzas armadas, como para la defensa de los aliados –DoD (2004)- y los recoge en cuatro grupos de gasto: los relativos a los costes operativos, la adquisición y construcción, la investigación y el desarrollo y otros gastos.

Por su parte, el FMI, al contrario que la Alianza, recoge los gastos realizados por lo que denomina el “sector gobierno general”, que incluye tanto el gobierno central como el estatal y el local. Incluye la defensa militar y civil, la ayuda militar al exterior y los gastos en investigación y desarrollo relacionados con la defensa, así como una rúbrica que contiene otros aspectos más particulares, no contemplados en los anteriores. En definitiva, presenta una definición más amplia que la OTAN, fundamentalmente en todo lo concerniente a los aspectos civiles de la defensa.

En este sentido, la definición utilizada por la ONU se basa en un cuestionario amplio, mediante el que se trata de normalizar la presentación de la información. De esta

---

5 Esta distinción se seguirá en este trabajo. Igualmente se incluirán los organismos mencionados, a los cuales se agregará la EDA (European Defence Agency).

6 Véase el reciente trabajo de PEREZ-FORNIÉS, C., PARDOS, E. Y GADEA, M.M. “NATO defence expenditure: A statistical compendium”, Cuadernos Aragoneses de Economía, 2ª época, vol. 22, nº 1-2, 2012, pp. 65-83.

7 Las estadísticas de OTAN recogen los países miembros en cada momento.

manera, se pretende incrementar su transparencia y homogeneizarla para un amplio número de países, generando una cobertura geográfica creciente en el tiempo. En su definición, incluye los gastos de funcionamiento generales: los de personal, operaciones y conservación, los gastos derivados de las adquisiciones y construcción y los relativos a la investigación y el desarrollo. Al igual que en la definición del FMI, la de ONU concede gran importancia a los gastos derivados de la ayuda militar al exterior y, lógicamente, a los relativos a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

La última de las fuentes internacionales con una definición propia es CEPAL. Si bien esta institución es una comisión regional de las Naciones Unidas, posee su propia definición del gasto en defensa, diferenciándose en este punto de la oficial en la ONU. El objetivo principal de CEPAL al plantear esta definición es mejorar las relaciones de confianza entre los estados de la región y, de nuevo, homogeneizar la medición de los gastos. La perspectiva utilizada incluye tres grupos de gasto –G1, G2 y G3-, cada uno de los cuales ampliando el anterior. Así, en el primero de ellos se recoge el grueso de los gastos en defensa, esto es: se corresponde con los gastos gubernamentales en el conjunto de la administración, y también con la gestión de la defensa militar. En el grupo G2 incluye, además de los gastos de G1, los gastos de personal y retiro militar o previsión social. Por último, el G3 adiciona al anterior los gastos de industria de defensa e investigación y desarrollo; otras actividades productivas; actividades de defensa de otros organismos públicos y la ayuda militar. Excluye explícitamente gastos relativos a seguridad interior, al igual que el FMI, centrándose en los concernientes a las “fuerzas armadas”, como forma de discriminación respecto de la seguridad interna –CEPAL (2001), pág. 60-.

Por su parte, la EDA incluye los gastos de personal de seguridad militar siempre que sean financiados por el Ministerio de Defensa (MD). Generalmente no se ha considerado en otros estudios esta fuente como primaria a la hora de incluirla junto con las anteriormente mencionadas. Sin embargo, es posible observar una definición del gasto en defensa que no se refiere a ninguna de las expuestas y que incluye, de forma particular, determinados aspectos que la diferencian de otras definiciones. No obstante, sería deseable una mayor concreción y detalle de los rubros que se consideran. En su definición del gasto en defensa se contienen los gastos totales realizados por los MD de los países de la UE -excepto Dinamarca- y aquellos otros gastos de defensa provenientes de otras fuentes como son las líneas presupuestarias especiales de otros ministerios –EDA (2011)-. Considera el siguiente conjunto de categorías: personal; inversión, investigación y tecnología; operaciones y mantenimiento y otros gastos. Por lo que se refiere a los costes de las operaciones -de los despliegues-, únicamente tiene en cuenta el gasto de aquellos que se realizan fuera del territorio de los países miembros de la UE.

## 2.2 Otras Fuentes

Como se ha mencionado, aquí se incluyen aquellas fuentes de información internacional que se apoyan en las definiciones realizadas por alguna de las cuatro instituciones anteriores. En general, la más frecuentemente utilizada es la elaborada por

SIPRI, debido a su fácil acceso, a que posee una gran amplitud temporal –desde 1950- y geográfica –más de 160 países- y a que muestra un elevado grado de homogeneidad. No obstante, la comparación de la información se consigue de manera más completa desde el año 1988, debido al proceso de mejora continuada que se usa. Se basa en la definición de la OTAN y utiliza los mismos conceptos aunque con una desagregación mucho menor. Como novedad frente a otras definiciones, aporta la consideración de las fuerzas militares capacitadas para la realización de actividades espaciales –SIPRI (2007 y 2011).

Por su parte, el IISS (International Institute for Strategic Studies) adopta igualmente la metodología de la OTAN, aunque también utiliza cifras del presupuesto de defensa o del gasto en defensa<sup>8</sup> de cada país, lo cual genera problemas de comparación. Por ejemplo: a los países miembros de la OTAN les solicita la información, igual que esta institución, mientras que para otros países la información se requiere a diferentes organismos. Además existen algunas diferencias de definición respecto de numerosos países que suelen impulsar al alza los gastos desde la perspectiva del IISS, frente a los que ofrece la ONU.

Una tercera fuente es ACDA<sup>9</sup> –Agencia de Desarme y de Control de Armas-. Con algunos años en blanco en cuanto a la publicación de información, mantiene no obstante la definición OTAN para los países de la Alianza. Adicionalmente, utiliza fuentes para otros países, que son algunas de las aquí mencionadas: –FMI, SIPRI, CIA, IISS,...-, y agregaciones regionales<sup>10</sup>. Debido a que la información de algunos países se muestra claramente incompleta, y suele referirse únicamente a los gastos operativos, se realiza una estimación del gasto total, agregando la importación de armamento. Algo similar ocurre cuando los países informan de los gastos de defensa junto con los de seguridad, ya que en esta ocasión se detraen los segundos de los primeros para obtener así la cifra únicamente de defensa. Sin embargo, la información que ofrece está agregada, por lo que no es posible extraer mayor detalle de los distintos conceptos.

Algo similar ocurre con la información proporcionada en *The World Factbook* de la CIA, que tampoco muestra la información de manera desagregada<sup>11</sup>. Este organismo se nutre de diversas fuentes, muchas de ellas pertenecientes al Departamento de Defensa de los EEUU, aunque también de fuentes abiertas. Adicionalmente, uno de los problemas de las cifras que ofrece la CIA es que para algunos países puede incluir los gastos en seguridad pública y policía, lo cual resta capacidad de comparación con otras

8 Puede haber importantes diferencias entre el presupuesto y el gasto en defensa de los países, tal y como muestra CEPAL: Metodología para la comparación de los gastos militares. Santiago de Chile, 2005, octubre.

9 Esta Agencia fue creada a primeros de los años 60; a finales de los 90, se integró dentro de la estructura del Departamento de Estado de los EEUU, donde reside actualmente.

10 DEPARTAMENTO DE ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS “World Military Expenditures and Arms Transfers 1995-2005”. 2005, Washington, D.C.

11 No obstante incluye información para un conjunto de más de 170 países –en 2013-, aunque no toda ella se refiere al mismo año.

fuentes estadísticas.

Por último, el Banco Mundial, a través de su publicación *The World Development Indicators*, publica información del gasto en defensa, tomada del SIPRI, por lo que no aporta una definición nueva.

### 2.3 La definición de gasto en defensa en España

Los Presupuestos Generales del Estado deberían ser más sencillos de leer e interpretar, ya que, como subraya el Tribunal Constitucional, éstos se encuentran constituidos “por la determinación de la previsión de ingresos y la autorización de gastos que pueden realizar el Estado y los Entes a él vinculados o de él dependientes en el ejercicio de que se trate. Junto a este contenido necesario, cabe la posibilidad de que se añada un contenido eventual, aunque estrictamente limitado a las materias o cuestiones que guarden directa relación con las previsiones de ingresos, las habilitaciones de gasto o los criterios de política económica general, que sean complemento necesario para la más fácil interpretación y más eficaz ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de la política económica del Gobierno.” –Preámbulo a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, varios años-.

Sin embargo, en lo que toca a los presupuestos de defensa, ni la sencillez interpretativa, ni la eficacia en la ejecución, son las normas más extendidas. Los motivos de esta afirmación se basan en dos argumentos. El primero de ellos tiene que ver con la no inclusión dentro del presupuesto del Ministerio de Defensa de diversas partidas que deberían ser consideradas, desde un primer momento, en el presupuesto inicial. El segundo motivo se refiere a la falta de cumplimiento de las previsiones normativas y a los procedimientos de ejecución del gasto público con relación a algunos de los elementos que conforman el presupuesto .

Ambos aspectos derivan en la existencia de más de una definición de gasto en defensa. De tal manera que, si se considera el presupuesto inicial de defensa, se obtiene una definición distinta y de menor amplitud de la que se obtiene considerando el gasto efectivamente realizado. La causa se encuentra en que en el primero de los casos no se incluye el presupuesto consolidado, esto es: el que se obtiene de la suma al presupuesto del MD y de los organismos autónomos dependientes de él. A ello hay que unir la partida presupuestaria 464B, residente en el presupuesto del Ministerio de Industria, la cual se dedica a apoyar la participación de las empresas españolas en el desarrollo de proyectos tecnológicos o industriales relacionados con la defensa y que tengan un carácter estratégico o internacional. Pero si se recogen, en cambio, los gastos en I+D realizados por el MD.

En segundo lugar se encuentran las modificaciones presupuestarias, que tienen tres orígenes:

1. Las reducciones por no disponibilidad del presupuesto.
2. Las ampliaciones de crédito resultado de la necesidad de hacer frente a gastos o

pagos extraordinarios.

3. Los créditos generados por ingresos derivados de ventas patrimoniales, que se obtienen a través del Instituto de la Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED).

Por último, en la definición del gasto en defensa contenida en los presupuestos iniciales si se incluye el gasto relativo a las misiones en el exterior de las FAS. Sin embargo, es necesario subrayar que la dotación de los tres rubros que lo componen (128, 228 y 668) es sumamente reducida, ya que en los últimos años ronda los 14 mill. €. Obviamente, esta cifra no se corresponde con el gasto final efectivamente realizado, que supera en los ejercicios previos los 700 mill. €. Por ello, el Tribunal de Cuentas (2012) subraya en sus conclusiones al análisis de la financiación de las misiones internacionales españolas que esta situación “revela una falta de rigor y de realismo que viene siendo puesta de manifiesto por el Tribunal desde hace más de dos décadas” -pp. 70- y juzga “indispensable modificar el procedimiento actual de presupuestación de los gastos necesarios para financiar las operaciones de paz ” -pp. 73-.

En términos comparativos con las definiciones aportadas por las instituciones internacionales analizadas, el caso español, más allá de los aspectos mencionados, adicionalmente no incluye las pensiones de jubilación –no así las de primera reserva-, que asume la Seguridad Social. Tampoco recoge otros cuerpos o fuerzas que, aunque siguen un régimen militar –Guardia Civil-, en su actividad difiere sustancialmente de la que realizan las FAS. En términos generales, y de forma similar a lo que ocurre con la mayor parte de las definiciones analizadas, la seguridad interior no se recoge en la definición del gasto en defensa español. De manera esquemática, la estructura de las políticas de gasto del MD y los programas a los cuales se orienta, se pueden resumir tal y como muestra el gráfico 1.

Sin embargo, en lo que toca a los presupuestos de defensa, ni la sencillez interpretativa, ni la eficacia en la ejecución, son las normas más extendidas. Los motivos de esta afirmación se basan en dos argumentos. El primero de ellos tiene que ver con la no inclusión dentro del presupuesto del Ministerio de Defensa de diversas partidas que deberían ser consideradas, desde un primer momento, en el presupuesto inicial. El segundo motivo se refiere a la falta de cumplimiento de las previsiones normativas y a los procedimientos de ejecución del gasto público con relación a algunos de los elementos que conforman el presupuesto<sup>12</sup>.

Ambos aspectos derivan en la existencia de más de una definición de gasto en defensa. De tal manera que, si se considera el presupuesto inicial de defensa, se obtiene una definición distinta y de menor amplitud de la que se obtiene considerando el gasto efectivamente realizado. La causa se encuentra en que en el primero de los casos no se incluye el presupuesto consolidado, esto es: el que se obtiene de la suma al presupuesto

---

12 TRIBUNAL DE CUENTAS (2012) “Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en misiones internacionales, ejercicios 2009 y 2010”, 2012, nº 943.



del MD y de los organismos autónomos dependientes de él. A ello hay que unir la partida presupuestaria 464B, residente en el presupuesto del Ministerio de Industria, la cual se dedica a apoyar la participación de las empresas españolas en el desarrollo de proyectos tecnológicos o industriales relacionados con la defensa y que tengan un carácter estratégico o internacional. Pero si se recogen, en cambio, los gastos en I+D realizados por el MD.

En segundo lugar se encuentran las modificaciones presupuestarias, que tienen tres orígenes:

1. Las reducciones por no disponibilidad del presupuesto.
2. Las ampliaciones de crédito resultado de la necesidad de hacer frente a gastos o pagos extraordinarios.
3. Los créditos generados por ingresos derivados de ventas patrimoniales, que se obtienen a través del Instituto de la Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED).

Por último, en la definición del gasto en defensa contenida en los presupuestos iniciales si se incluye el gasto relativo a las misiones en el exterior de las FAS. Sin embargo, es necesario subrayar que la dotación de los tres rubros que lo componen (128, 228 y 668) es sumamente reducida, ya que en los últimos años ronda los 14 mill. €. Obviamente, esta cifra no se corresponde con el gasto final efectivamente realizado, que supera en los ejercicios previos los 700 mill. €. Por ello, el Tribunal de Cuentas (2012) subraya en sus conclusiones al análisis de la financiación de las misiones internacionales españolas que esta situación “revela una falta de rigor y de realismo que viene siendo puesta de manifiesto por el Tribunal desde hace más de dos décadas” -pp. 70- y juzga “indispensable modificar el procedimiento actual de presupuestación de los gastos necesarios para financiar las operaciones de paz<sup>13</sup>” -pp. 73-.

En términos comparativos con las definiciones aportadas por las instituciones internacionales analizadas, el caso español, más allá de los aspectos mencionados, adicionalmente no incluye las pensiones de jubilación –no así las de primera reserva, que asume la Seguridad Social. Tampoco recoge otros cuerpos o fuerzas que, aunque siguen un régimen militar –Guardia Civil-, en su actividad difiere sustancialmente de la que realizan las FAS. En términos generales, y de forma similar a lo que ocurre con la mayor parte de las definiciones analizadas, la seguridad interior no se recoge en la definición del gasto en defensa español. De manera esquemática, la estructura de las políticas de gasto del MD y los programas a los cuales se orienta, se pueden resumir tal y como muestra el gráfico 1.

---

<sup>13</sup> En el mismo texto se dice que esta práctica supone “una carga de trabajo extraordinaria para las unidades encargadas de su tramitación y da lugar a una gestión extremadamente laboriosa, confusa y formalmente irregular”, pp. 70.

### 3. Evolución del gasto en defensa en España según diversas fuentes

La diversidad de definiciones del gasto revisadas da cuenta de la complejidad del análisis que implica su comparación. A esta “realidad poliédrica” se amarran defensores y detractores del gasto en defensa, distintas vertientes políticas y análisis que parten de concepciones apriorísticas. Una manera de evitar esta situación es realizando un estudio comparativo del gasto en defensa español a través de las fuentes principales que lo estiman. Tal y como se ha expuesto, cada institución construye o utiliza una definición que no tiene porqué coincidir con el resto. De ahí se derivan resultados del gasto mayores o menores.

Las comparaciones internacionales exigen la homogeneización de la información para su uso correcto. Para ello se ha utilizado los dólares en términos de Paridad de Poder de Compra<sup>14</sup> (PPP) como tipo de cambio más adecuado. Esta aproximación utiliza una cesta común de bienes y servicios para los países, y la valora en términos de cada moneda nacional. De esa manera, y comparando el coste en monedas de cada país, se obtiene el tipo de cambio de PPP. Además, el uso de distintos tipos de cambio afecta sustancialmente al gasto en defensa, tal y como ha demostrado Brzoska (1995) y la conversión a través de PPP refleja el coste de oportunidad del gasto en defensa, por lo que resulta el más adecuado. No obstante, la mayor parte de las series utilizan otros tipos de cambio, por lo que se ha procedido a su homogeneización.

Por lo que se refiere a la evolución de los precios, se ha optado por el uso del deflactor del PIB, ya que no hay un deflactor *ad hoc* para el gasto en defensa español<sup>15</sup>. En general, son muy pocos los países que estiman deflatores de precios de los bienes militares, aunque OTAN los calcula habitualmente y, en general suelen ser mayores que los deflatores de productos civiles comparables. Algunas de las causas de su mayor tamaño son el importante carácter oligopolista del mercado de defensa, que confiere a las empresas cierto poder de mercado que se suele reflejar en elevaciones de precios y beneficios extraordinarios<sup>16</sup>, la intensidad elevada en el uso de capital tecnológico y humano, así como la baja elasticidad-precio de los productos demandados por los ministerios de defensa, comparado con otros tipos de bienes<sup>17</sup>.

---

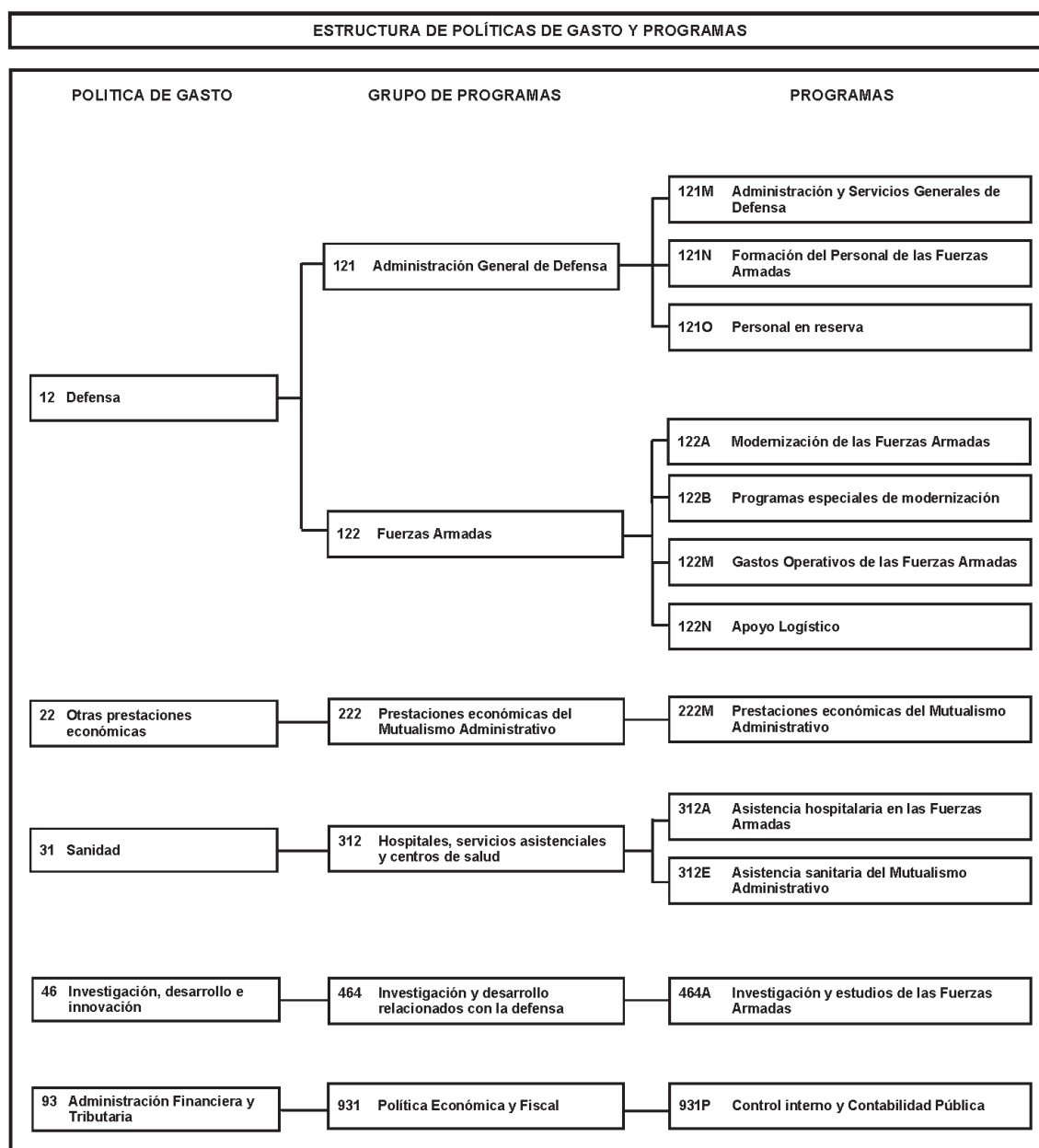
14 En inglés Purchasing Power Parity (PPP). Véase, KRUGMAN, P.R. y OBSTFIELD, M. “International Economics. Theory and policy”. Pearson, Boston. Mass. 2010, para una amplia explicación.

15 Este aspecto es de gran relevancia, pues debido a la heterogeneidad de los bienes y servicios relacionados con la defensa. Sería por tanto necesario derivar un deflactor vinculado a éstos. Adicionalmente, permitiría una valoración más adecuada de los recursos destinados a la defensa. SOLOMON, B. “The demand for Canadian defence expenditures”, *Defence and Peace Economics*, 16 (3), 2005, pp. 171-189, critica la falta de este índice y muestra un diferencial elevado entre los precios de los bienes civiles y militares para el caso de Canadá, lo cual afecta a la cuantía total del gasto en defensa.

16 Sobre este particular véase la estimación de FONFRÍA, A. “Estructura, Conducta y Resultados de la industria española de defensa” Cuadernos Aragoneses de Economía, 2ª época, vol. 22, 1-2, 2012, pp. 11-3, para la industria española de defensa.

17 Véase MARTÍ, C. “The European Security Industry. A research agenda”, *Defence and Peace Eco-*

## GRÁFICO I

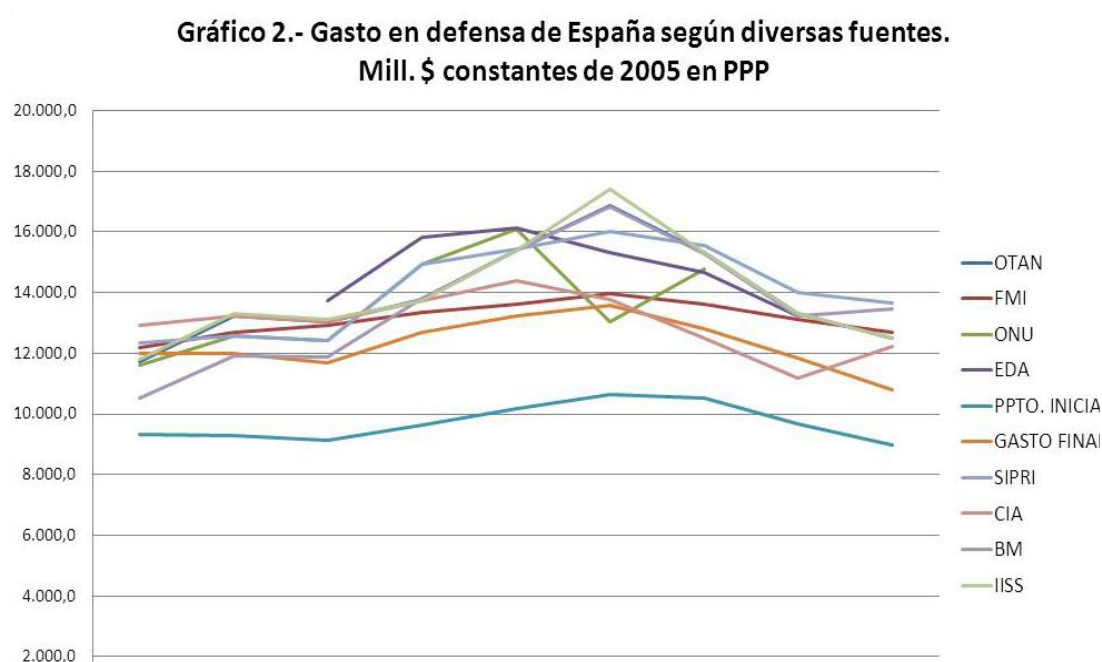


*Fuente:* Presupuestos Generales del Estado.

Adicionalmente, se realizarán medidas en términos relativos respecto del PIB. Con ello se pretende mostrar el tamaño del sector respecto de la economía. Esto suele ser más expresivo que el volumen total, al mostrar una doble vertiente: un cociente que se modifica en función del numerador y del denominador, que puede evitar algunos sesgos derivados del uso de los tipos de cambio o los precios.

El estudio recoge del año 2003 al 2011. Este período se ha seleccionado atendiendo a un doble criterio: por una parte, muestra la doble tendencia de crecimiento y dis-

minución del gasto en defensa, lo cual permite aproximar la existencia de cambios relevantes en función de qué institución mide el gasto. En segundo lugar, se ha intentado minimizar el impacto de los cambios metodológicos de las series utilizadas, para lo cual se ha optado por un período temporal más reducido. Así, el gráfico 2, muestra la tendencia calculada por las instituciones incluidas<sup>18</sup>. La tendencia que se observa es de U invertida, lo cual subraya el aumento y posterior caída del gasto que con diversa trayectoria reflejan todas la series.



Fuente: Elaboración propia con datos de las instituciones.

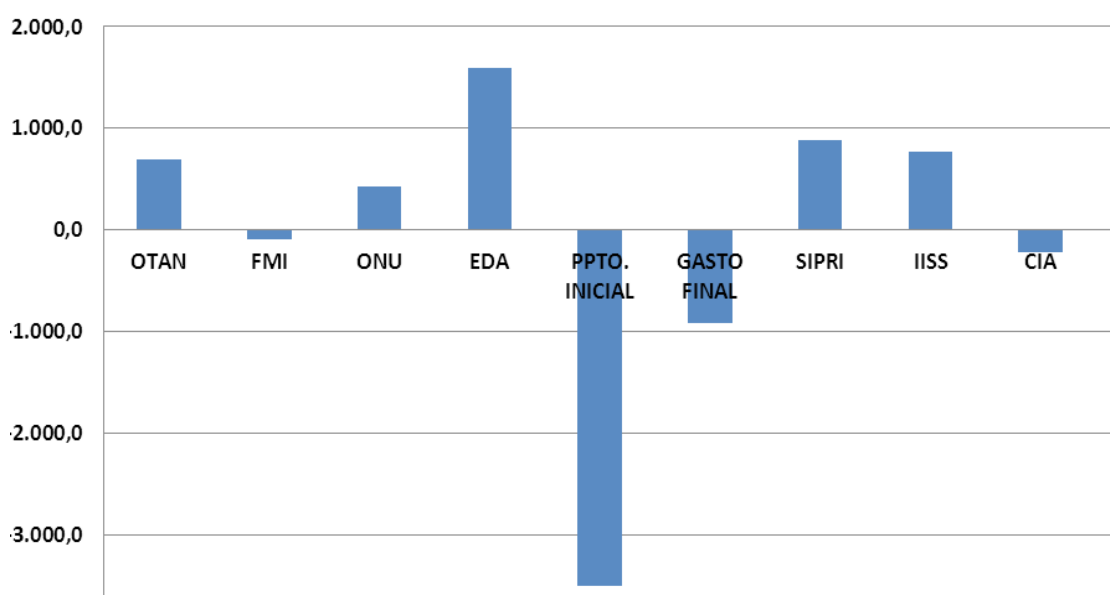
No obstante, cabe destacar que la información de la ONU llega hasta 2009<sup>19</sup> mientras que la EDA comienza en su serie en 2005 y termina en 2010. Con relación a la cuantificación de los recursos que se destinan a defensa, realizada desde el MD, tal y como se mencionó, se han incluido las dos posibilidades que hay, esto es: el gasto finalmente realizado y el presupuesto inicial. Con relación a este último, tal y como se observa en el gráfico, infravalora continuamente el gasto en defensa, por los motivos indicados. Esto sugiere la necesidad de un mayor realismo presupuestario, de manera que el gasto final y el presupuesto inicial muestren una mayor similitud. Adicionalmente, el gasto final se encuentra generalmente por debajo del conjunto de las estimaciones realizadas por la mayor parte de los organismos debido fundamentalmente a la no inclusión de las pensiones.

<sup>18</sup> No se incluye CEPAL, debido a que no calcula el gasto en defensa español. Igualmente no se incluye la cuantificación de ACDA a causa de la intermitencia con la que publica la información.

<sup>19</sup> España no envía información del gasto en defensa a esta institución desde 2010.

El gasto promedio del período es de 13.220,7 mill. de \$. Tan sólo tres instituciones se sitúan por debajo de ese valor en media: el FMI, la CIA y, obviamente, el presupuesto y el gasto calculados por España –Gráfico 3-. Sin embargo, el sesgo mostrado por el presupuesto inicial es extremadamente elevado –superior a los 3.000 millones de dólares-, por lo cual no es un buen indicador del gasto. Adicionalmente, la EDA es la que muestra un sesgo al alza más acusado, pero no es posible conocer a que partidas se debe, ya que la información aportada por las instituciones se encuentra demasiado agregada. En definitiva, los cálculos realizados por el FMI y por la CIA son los que poseen menor sesgo temporal respecto del valor medio del período (gráfico 3).

**Gráfico 3.- Desviación promedio para el conjunto del período de las estimaciones de cada institución.**  
Mill. de \$ constantes de 2005 PPP

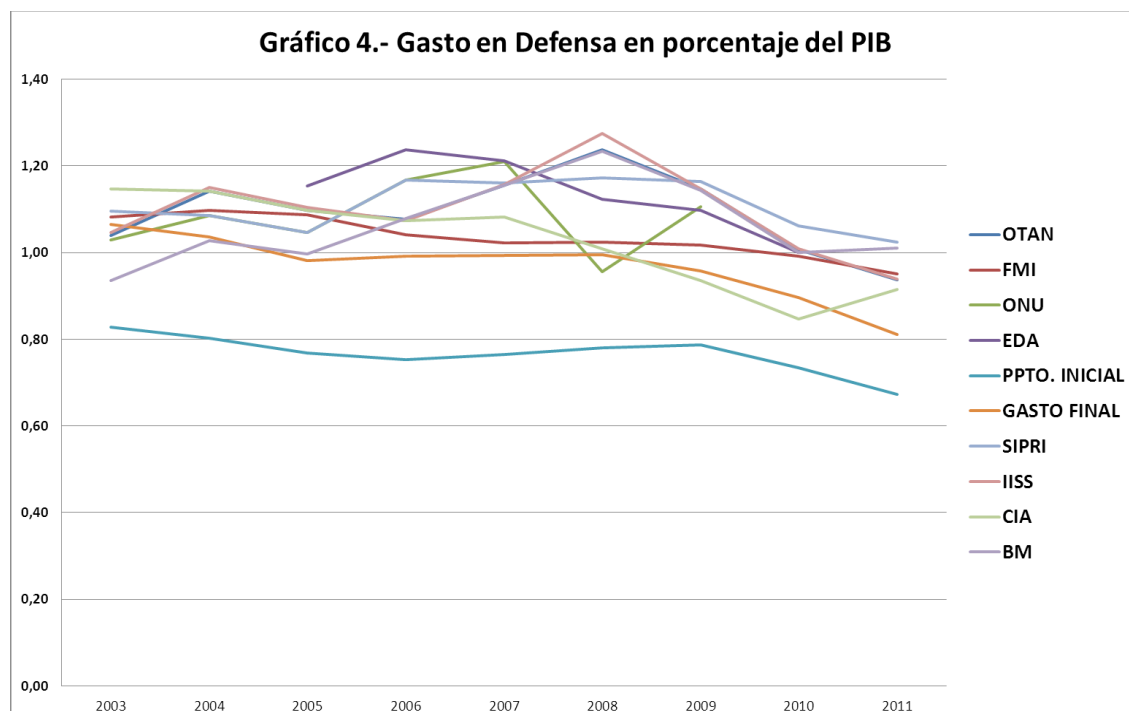


Fuente: Elaboración propia con datos de las instituciones.

Poniendo en relación el gasto con el tamaño de la economía –gráfico 4-, la situación es similar a la observada en términos del volumen absoluto. De tal manera que la subestimación del presupuesto inicial, respecto del valor medio -1,03%-, es del 0,27% para el conjunto del período; mientras que la desviación media del resto de las estimaciones se encuentra en el -0,03%<sup>20</sup>. Por tanto, se pueden derivar dos observaciones: la primera, que el presupuesto inicial infravalora el gasto estimado por las distintas instituciones

<sup>20</sup> La EDA, el IISS y el SIPRI son las instituciones que tienden a una estimación más sesgada del gasto en defensa con relación al PIB, yendo sus diferencias en promedio para el conjunto del período del -9,5%, al 6,6%.

en casi un tercio del total. En segundo lugar, y derivado de lo anterior, el margen de mejora para un acercamiento de las cifras presupuestadas a las cifras de gasto real es extremadamente amplio. Esto aportaría una mayor transparencia, una más adecuada aproximación a la realidad y una importante mejora en la gestión de los recursos públicos, lo cual redundaría en que el *value for money* fuese más elevado, al realizarse una mejor previsión de las necesidades de gasto.



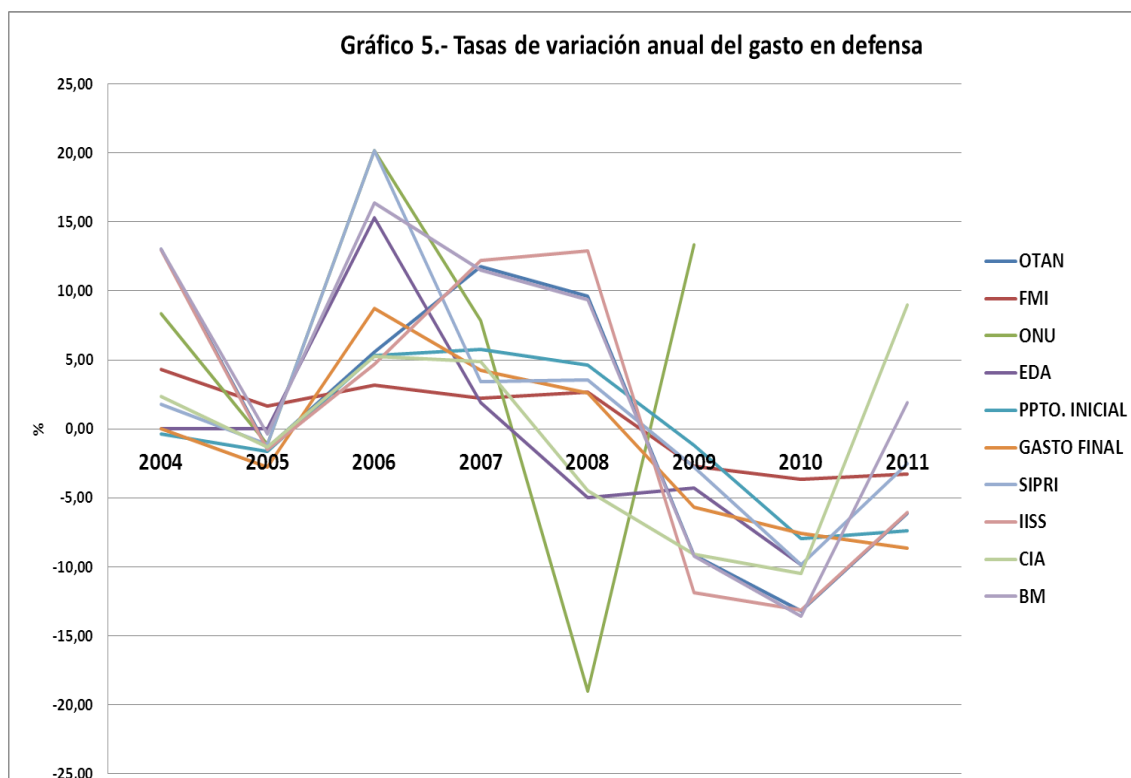
Fuente: Elaboración propia con datos de las instituciones.

Calculado a partir de \$ constantes PPP de 2005.

Por lo que se refiere a la variación anual de las cifras de gasto, las tasas expuestas en el gráfico 5 muestran dos tendencias diferentes en los datos de las instituciones: por una parte se encuentran aquellas que anticipan –respecto del gasto final calculado por España–, la reducción del gasto al año 2006 –SIPRI, BM, EDA Y ONU<sup>21</sup>–. Por otra, las que lo muestran a partir de 2007. Las primeras presentan una caída, por lo general, más abrupta y una recuperación más rápida ya en 2011, lo cual demuestra que son más volátiles en su respuesta a las variaciones del gasto. Este hecho puede deberse a que la propia definición del gasto en defensa incluye rubros cuya composición varíe anualmente de manera más acusada, como las ayudas internacionales.

21 En el caso de la serie de ONU, la variación es más amplia debido a que no se han podido actualizar los datos anteriores a 2010.





Fuente: Elaboración propia con datos de las instituciones.

Con el fin de profundizar en este aspecto, resulta necesario un mayor análisis de las cifras nacionales. Como se ha venido observando, las diferencias existentes entre el presupuesto inicial y el gasto final son muy amplias. De hecho, para el conjunto del período considerado rebasan el 20%, llegando a ser cinco puntos más en los años 2006 y 2007. La información contenida en el cuadro 1 expone el origen de las modificaciones presupuestarias y el resultado final que genera<sup>22</sup>. En términos globales, más del 11% del presupuesto final se debe a los créditos reembolsables que el Ministerio de Industria concede a las empresas, un 6,6% a los gastos vinculados a las operaciones internacionales y algo más del 3,5% a los ingresos patrimoniales generados por el propio Ministerio de Defensa. Por lo que se refiere a las reducciones presupuestarias, éstas son menores del 1% y afectan a la última parte del período.

Todo ello permite incrementos del gasto no contemplados en los presupuestos, por lo que el gasto realmente efectuado tiende a estancarse en el 1% del PIB, como se ha expuesto. Esta situación genera problemas desde la perspectiva presupuestaria, al no cumplir con la norma de transparencia y sencillez, desde la perspectiva de una gestión eficiente de los recursos; ya que una parte de ellos se libera para su gasto en momentos

<sup>22</sup> Las diferencias porcentuales que pueda haber respecto del presupuesto en euros se debe a la conversión a dólares.

del tiempo –año fiscal- muy tardíos, lo cual impone severas restricciones temporales al gasto, por lo que no siempre se realiza de la manera más adecuada. Desde la perspectiva de la propia operatividad de las Fuerzas Armadas, al limitar el gasto en ciertas partidas y durante ciertos momentos, cuando son necesarios, y no poder disponer del crédito<sup>23</sup>.

### Cuadro 1.

Modificaciones de créditos sobre el presupuesto inicial. Mill. de \$ constantes de 2005 en PPP

| Años | Presupuesto inicial | Gasto en Misiones internacionales | Modificaciones Presupuestarias de no disponibilidad | Créditos generados por INVIED | Créditos del Ministerio de industria | Total gasto |
|------|---------------------|-----------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|-------------|
| 2003 | 9322,8              | 683,4                             | 0,0                                                 | 528,0                         | 1474,8                               | 12009,0     |
| 2004 | 9289,7              | 605,8                             | 0,0                                                 | 692,6                         | 1421,0                               | 12009,1     |
| 2005 | 9139,4              | 551,7                             | 0,0                                                 | 690,3                         | 1293,0                               | 11674,3     |
| 2006 | 9626,6              | 732,1                             | 0,0                                                 | 585,4                         | 1751,0                               | 12695,0     |
| 2007 | 10181,7             | 811,7                             | 0,0                                                 | 677,7                         | 1565,3                               | 13236,4     |
| 2008 | 10655,2             | 838,0                             | 0,0                                                 | 411,4                         | 1677,2                               | 13581,7     |
| 2009 | 10529,5             | 910,6                             | -265,3                                              | 160,7                         | 1476,9                               | 12812,5     |
| 2010 | 9692,3              | 966,1                             | -177,7                                              | 160,0                         | 1197,9                               | 11838,5     |
| 2011 | 8974,3              | 1123,6                            | -426,5                                              | 175,6                         | 966,9                                | 10813,8     |

Fuente: Elaboración propia con datos de los PGE y Ministerio de Defensa

## 4. Conclusiones

El estudio de las definiciones del gasto en defensa y su expresión cuantitativa es una asignatura pendiente en el ámbito de la economía de la defensa en España. Este trabajo trata de aportar algunos criterios para su análisis. Desde esta óptica, cabe reseñar la diversidad de los contenidos de las definiciones, al igual que la inclusión de factores comunes: particularmente, aquellos referidos a los aspectos materiales de la defensa. No obstante, los resultados del estudio muestran cómo cada institución orienta la definición en función de sus propios intereses, lo cual influye en la cuantificación de los gastos y en la existencia de importantes diferencias de análisis en función de en qué definición se apoye éste. Por este motivo, podría ser muy útil llegar a un consenso internacional sobre qué se entiende por gasto en defensa, de manera que se diera una tendencia hacia la homogeneización de las definiciones y, por ende, de los cálculos vinculados a ellas.

23 Este hecho suele ser habitual en el caso de la liberación de crédito para las misiones internacionales, ya que al no estar presupuestado más que en una cuantía muy reducida, exige la apelación al fondo de contingencia en más del 95% el montante, por lo que no se dispone del crédito hasta avanzado el año fiscal.

En segundo lugar, se ha trazado una clara línea entre el presupuesto y el gasto en defensa, calculados en el seno del sistema español. Los resultados, ampliamente conocidos, reclaman la necesidad de una mayor adecuación de las técnicas presupuestarias a la realidad de la defensa. Lamentablemente, parece que las conclusiones del Tribunal de Cuentas no son consideradas por parte del MD. Desde esta perspectiva, la transparencia sería uno de los outputs más valorados socialmente.

**BIBLIOGRAFÍA**

- BALDWING, A. (1997) "The concept of security", *Review of International Studies*, vol. 23, nº 1, pp. 5-26.
- BALL, N. (1984) "Measuring third world security expenditure: A research note", *World Development*, vol. 12, nº 2, pp. 157-164.
- BRZOSKA, M. (1995) "World military expenditures", en Hartley, K. y Sandler, T. *Handbook of Defense Economics*, vol. 1. Elsevier, pp.45-67.
- CEPAL (2001) *Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa*, Santiago de Chile, noviembre.
- CEPAL (2005) *Metodología para la comparación de los gastos militares*. Santiago de Chile, octubre.
- CORNES, R.C. y STANDLER, T. (1996): *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*. Cambridge University Press. Londres.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS (2012) "World Military Expenditures and Arms Transfers 1995-2005". Washington, D.C.
- DoD (2004) "2004 statistical compendium on allied contributions on the common defense". *Departamento de Defensa de los Estados Unidos*. Washington.
- EUROPEAN DEFENCE AGENCY (EDA) (2011) "Additional defence data statistics-2010". Bruselas.
- FMI (2001) *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*. Washington.
- FONFRÍA, A. (2012) "Estructura, Conducta y Resultados de la industria española de defensa" *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 2ª época, vol. 22, 1-2, pp. 11-30.
- KRUGMAN, P.R. y OBSTFIELD, M. (2010) "International Economics. Theory and policy". Pearson, Boston. Mass.
- MARTÍ, C. (2011) "The European Security Industry. A research agenda", *Defence and Peace Economics*, vol. 22, nº 2, pp. 245-264.
- MDN (2009) "Metodología para el cálculo del gasto en defensa y seguridad", *Departamento Nacional de Planeación*. Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia.
- OTAN (2012) *Semestral Statistical Memorandum*.
- PEREZ-FORNIÉS, C., PARDOS, E. Y GADEA, M.M. (2012) "NATO defence expenditure: A statistical compendium", *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 2ª época, vol. 22, nº 1-2, pp. 65-83.
- SCHEETZ, T. (2002) "Una evaluación del documento cepalino: "Metodología

estandarizada común para la medición de los gastos de defensa”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, vol. 18 n° 1-2, pp. 107-121.

SIPRI (2007) *SIPRI Yearbook 2007*, Oxford University Press.

SIPRI (2011) *SIPRI Yearbook 2011*, Oxford University Press.

SOLOMON, B. (2005) “The demand for Canadian defence expenditures”, *Defence and Peace Economics*, 16 (3), pp. 171-189.

TRIBUNAL DE CUENTAS (2012) “Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en misiones internacionales, ejercicios 2009 y 2010”, n° 943.

UNODA (2003) “Instrumento de las Naciones Unidas para la presentación normalizada de informes sobre gastos militares. Directrices”. UNODA, Nueva York.

UNODA (2010) “Promoting further openness and transparency in military matters”. *UNODA Occasional Papers*, n° 20, noviembre.

## ANEXO 1: Definición del gasto en defensa. Conceptos incluidos

|                                                    | OTAN | FMI | ONU | CEPAL | EDA |
|----------------------------------------------------|------|-----|-----|-------|-----|
| <b>1. Costes operativos</b>                        |      |     |     |       |     |
| <i>Personal militar</i>                            | X    | X   | X   | X     | X   |
| Pagos y subsidios                                  | X    | X   | X   | X     | X   |
| Contribuciones del empleador a fondos de pensiones | X    | X   |     |       | --a |
| Otros                                              | X    |     |     |       |     |
| <i>Personal civil</i>                              | X    | X   | X   | X     | X   |
| Pagos y subsidios                                  | X    | X   | X   | X     | X   |
| Contribuciones del empleador a fondos de pensiones | X    | X   |     |       | --a |
| <i>Pensiones</i>                                   | X    | X   | --a | X     | X   |
| Pagos a militares retirados                        | X    | X   | --a | X     | X   |
| Pagos a civiles retirados                          | X    | X   | --a | X     | X   |
| <i>Operaciones y mantenimiento</i>                 | X    | X   | X   |       | X   |
| Munición y explosivos (excluyendo tipo nuclear)    | X    | X   |     | X     | X   |
| Productos derivados del petróleo                   | X    |     |     |       |     |
| Repuestos                                          | X    |     | X   |       | X   |
| Otros equipos y abastecimientos                    | X    |     | X   | X     | X   |
| Rentas                                             | X    |     |     |       |     |
| Otras operaciones y mantenimiento                  | X    | X   | X   |       | X   |
| <b>2. Adquisición y construcción</b>               |      |     |     |       |     |
| <i>Equipo mayor</i>                                | X    | X   | X   | X     | X   |
| Sistemas de misiles                                | X    | X   | X   | X     | X   |
| Misiles                                            | X    | X   | X   | X     | X   |
| Armas nucleares                                    | X    |     | X   |       | X   |
| Aeronaves                                          | X    | X   | X   | X     | X   |
| Artillería                                         | X    | X   | X   | X     | X   |
| Vehículos de combate                               | X    | X   | X   | X     | X   |
| Equipo de ingenieros                               | X    | X   | X   | X     | X   |
| Armamento ligero                                   | X    | X   | X   | X     | X   |
| Vehículos de transporte                            | X    | X   | X   | X     | X   |
| Unidades marítimas                                 | X    | X   | X   | X     | X   |
| Equipo electrónico y de comunicaciones             | X    | X   | X   | X     | X   |
| <i>Construcción militar nacional</i>               | X    |     | X   | X     | X   |
| <i>Infraestructuras</i>                            | X    |     | X   | X     | X   |
| Gastos de país anfitrión                           | X    |     |     |       |     |
| Pagos a otros países                               | X    |     |     | X     | X   |
| Apoyo de otros países                              | X    |     |     | --a   |     |
| Tierra y servicios públicos                        | X    |     |     |       |     |



|                                                                                         |   |   |     |     |                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|---|---|-----|-----|----------------|
| <b>3. Investigación y desarrollo</b>                                                    |   |   |     |     |                |
| Destinado a grandes equipos                                                             | X | X | X   | X   | X              |
| Otros                                                                                   | X | X | X   | X   | X              |
| Subsidios, préstamos                                                                    |   | X |     |     | X              |
| <b>4. Otros gastos</b>                                                                  |   |   |     |     |                |
| Gasto almacenamiento de bienes intermedios industriales e insumos                       |   |   | X   |     |                |
| Defensa civil                                                                           |   | X | X   | X   | X <sup>b</sup> |
| Gastos financiados por donaciones de otros países                                       |   | X |     |     |                |
| Hospitales de campaña y de base                                                         |   | X | X   |     | X              |
| Misiones de ayuda militar                                                               |   | X | X   |     | X              |
| Ayuda militar al exterior                                                               |   | X | X   | X   | X              |
| <b>5. Defensa Civil</b>                                                                 |   |   |     |     |                |
| Admón de asuntos y servicios de la defensa civil                                        |   | X | X   | X   | --a            |
| Formulación de planes para imprevistos                                                  |   | X |     |     |                |
| Organización de maniobras en las que participen instituciones y poblaciones civiles     |   | X |     | X   | X              |
| Servicios de protección civil                                                           |   | X | --a | --a | --a            |
| Adquisición y almacenamiento de equipos, alimentos y suministros para uso de emergencia |   | X |     |     |                |
| <b>6. Defensa n.i. (*)</b>                                                              |   | X | X   | X   | X              |

Fuentes: OTAN (2012), FMI (2001), UNODA (2003) UNODA (2010), CEPAL (2001), CEPAL (2005), MDN (2009), EDA (2011).

a) No queda clara su inclusión según la definición dada por el organismo.

b) Sólo si lo financia el MoD.

(\*) n.i.: no incluido en apartados anteriores debido a que no se corresponde con ninguno de ellos exactamente.



*Teniente coronel*

*Francisco José Berenguer Hernández*

*Analista Principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos*

*CESEDEN*

*Ministerio de Defensa*

## MÁS ALLÁ DE 2025: ALGUNAS INCÓGNITAS EN LA GEOPOLÍTICA NORTE-AMERICANA

**Zbigniew Brzezinski, *Strategic Vision*, Basic Books, 2012**

**E**l afamado politólogo norteamericano, sin duda uno de los más prestigiosos autores en torno a la política exterior estadounidense, que conoce no sólo desde la óptica académica, como catedrático de Política Exterior de Estados Unidos, en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad Johns Hopkins, sino también como antiguo Consejero de Seguridad Nacional del Presidente Jimmy Carter. En 2012, publicó su obra más reciente, *Strategic Vision*, que subtítulo *America and the Crisis of Global Power*, anticipando así la temática de la que trata.

En unas relativamente breves, pero densas, 208 páginas, publicadas por Basic Books en Nueva York, Brzezinski da su visión de la situación estratégica actual, desde una posición, como es habitual en sus obras, que se centra en los Estados Unidos y en sus relaciones internacionales. Estructura su trabajo en tres partes diferenciadas: una introducción y unas conclusiones, expuestas ambas de un modo breve, y un cuerpo en el que trata cuatro temas principales en sus correspondientes capítulos. En primer lugar, el retroceso estratégico de Occidente, para pasar a continuación a describir el fenómeno que cataloga como declinar del sueño americano; posteriormente, describe cómo ve un mundo postnorteamericano, tras el año 2025; y, finalmente, traza un nuevo equilibrio geopolítico, tomando ese mismo año como referencia.

A lo largo de esta obra, Brzezinski nos muestra la decadencia del poder de Occidente liderado por los Estados Unidos, recurriendo incluso a analogías históricas

para establecer ciertos paralelismos. Pero, sobre todo, busca la respuesta a una serie de preguntas que se refieren a los efectos en el panorama estratégico mundial de esta decadencia.

Así, el autor intenta responder a cuestiones tan relevantes como las implicaciones de la transferencia de poder que se está experimentando, de un modo evidente, desde el hemisferio occidental hacia el oriental. Cuáles son los síntomas de la decadencia de los Estados Unidos – que compara con la del Imperio Romano – o las causas por las que, en su criterio, este país ha desaprovechado la oportunidad única que se le presentó tras su victoria en la Guerra Fría. Del mismo modo, analiza cuáles son las principales consecuencias de la pérdida del liderazgo y la supremacía norteamericana en el mundo y, por consiguiente, quién se va a ver especialmente afectado por esta caída. Somete también a discusión la capacidad china para asumir efectivamente el papel de primera potencia mundial y, en relación con este auge chino, cuál es la capacidad de Occidente para equilibrar esta realidad.

Uno de los puntos quizás más atractivos del trabajo es cómo, al tratar los síntomas y causas de la decadencia norteamericana, el autor observa que existen numerosas coincidencias entre la situación de la Unión Soviética, en los momentos previos a su caída, y la situación actual de los Estados Unidos. Por tanto, apela a la necesidad de una profunda renovación y transformación de la sociedad y de la política norteamericana, para evitar que se produzca un final similar al que tuvo la URSS.

Entonces, como es lógico siempre desde una óptica norteamericana, expone las soluciones a los efectos negativos de los fenómenos descritos, y propone una serie de acciones y medidas que se deberían tomar para evitar la relativa irrelevancia de Occidente en el futuro próximo. Destaca la necesidad de que las potencias decadentes pero aún influyentes, y las emergentes, sean capaces de dar respuestas cooperativas a los grandes retos a los que se enfrenta la humanidad. El objetivo es alcanzar una cierta estabilidad geopolítica, sin cuya presencia nada sería posible y surgiría el caos.

En cuanto al relanzamiento del poder occidental, siempre bajo el incuestionable liderazgo estadounidense, Brzezinski apunta la necesidad de un apoyo más importante de Europa, para lo cual es imprescindible un fortalecimiento de la unidad del continente. Esta ha de alcanzarse –en este punto su origen polaco influye fuertemente en su pensamiento– forzosamente, por medio de la definitiva reconciliación de Rusia y Polonia, y con la suma de Rusia y Turquía al proyecto europeo.

Como corolario, sus conclusiones giran en torno a dos ideas básicas. La primera de ellas se refiere a la necesidad de fortalecer Europa y renovar Estados Unidos, para formar un nuevo Occidente capaz de competir con China por el predominio mundial; mientras que la segunda reafirma su convencimiento del mantenimiento de Estados Unidos como superpotencia –si bien ya no única–, que ha de desempeñar un papel moderador y equilibrador en Asia, similar al ejercido por Inglaterra en Europa en el siglo XIX. Esa posición será determinante para evitar el aumento de las tensiones ya existentes, y la posibilidad de enfrentamientos armados, al amparo del ascenso de China y de su empuje regional.

Finalmente, añadir que se trata de una obra de fácil lectura y de sumo interés, por expresar una visión, si no compartida necesariamente por la totalidad de las élites norteamericanas, sí representativa de la visión que de las próximas y complejas décadas se tiene en la aún primera potencia mundial de asuntos tan relevantes como el papel de su propio país en el orden mundial, el de Europa y la relación trasatlántica, el ascenso de China al primer nivel de poder y las acciones necesarias para alcanzar un equilibrio geopolítico que favorezca la estabilidad y aleje el caos y la guerra.



*Teniente coronel*

*Jesús Díez Alcalde*

*Analista Principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos*

*CESEDEN*

*Ministerio de Defensa*

## CUENTOS Y ECUACIONES EN TORNO A LAS GUERRAS: CULTURAS, CONFLICTOS, LENGUAJES

*Recensión libros entender la guerra en el siglo XXI (Editorial Complutense) y La ecuación de la guerra, (Editorial Montesinos)*

**E**n el año 2008, el general de brigada Miguel Angel Ballesteros Martín, director del Instituto Español de Estudios Estratégicos, encomendó al capitán de fragata Federico Aznar Fernández-Montesinos la misión de realizar un libro, que recogiese la dilatada experiencia del Departamento de Estrategia y Relaciones Internacionales (Escuela Superior de las Fuerzas Armadas) sobre la guerra, y que pudiese ser de utilidad, tanto a los alumnos del curso de Estado Mayor como a la sociedad civil interesada en la materia.

La tarea era ingente, ya que el Departamento acumulaba el legado de doce cursos de Estado Mayor y del Departamento homólogo de la Escuela de Guerra del Ejército de Tierra. Los debates en clase y entre los profesores, cientos de artículos, libros y conferencias impartidas en diferentes foros; pero, sobre todo, un modo de analizar y entender la realidad, que precisaba ser sistematizado y documentado, para constituirse en un saber científico. El capitán de fragata Aznar se convirtió, de facto, en el recolector y sintetizador de los debates y reflexiones de un inmenso Think Tank, formado por todos los Oficiales de Estado Mayor que le habían precedido.

Durante cuatro años, se centró en la tarea encomendada. De su trabajo salió una

tesis doctoral, “Las nuevas guerras. Validez de la Polemología para el análisis de los conflictos del siglo XXI”, que recibió la más alta calificación académica. De esta manera, los trabajos de reflexión realizados en el ámbito del CESEDEN recibían un sello, el máximo marchamo, de calidad académica.

El núcleo duro de su pensamiento es que la guerra no tiene sentido en sí misma, sino que es una función de naturaleza instrumental con una finalidad y un sentido político: es la política la que marca el “para qué” de la guerra. Así, la naturaleza de los fines está afectada por la naturaleza de los medios. Cuando el medio es la guerra, y si la guerra es brutal, desmedida, sin límites; probablemente los fines políticos se verán afectados por la brutalidad y la falta de medida. Una guerra total da paso a una victoria total, pero también a una derrota total.

La guerra supone un enfrentamiento de poderes. No es un acto ético, ni justo, ni legal.... ni siquiera militar; y cualquier análisis que se emprenda desde estos planos, sin resultar falso, es incompleto e induce a la adopción de decisiones erróneas. Es un acto político que, atendiendo a su dimensión integral, supera y desborda cualquiera de los planos considerados: la guerra es ciertamente una Institución de Derecho Internacional Público, pero es algo más que eso. Entre los primeros actos realizados por los británicos durante la guerra de las Malvinas, figura la incautación de los bienes británicos argentinos en las islas.

Es, pues, por encima de todo, un instrumento de la política; se encuentra al servicio de otros fines. Y encarna una contradicción: la finalidad de la guerra es la paz, entendiendo esta como la nueva situación política generada tras el conflicto. Por consiguiente, en todo conflicto debe existir una clara subordinación de la acción militar a la acción política, porque sin control político se puede llegar a la desmesura de una guerra absoluta y sin sentido, toda vez que sólo encuentra éste en la paz.

En el terreno práctico, la expresión de estas ideas eran casi 800 folios que, en nombre de lo didáctico y divulgativo, convenía aligerar. Así el texto, liberado de muchos de sus constreñimientos académicos, se transformó en dos libros. El primero “Entender la Guerra en el siglo XXI”, publicado por la Editorial Complutense y prologado por la anterior ministra de Defensa Carmen Chacón. La obra se aproximaba a la guerra como un fenómeno integral, entrando en los debates conceptuales de su significado y práctica inherentemente políticos, su evolución en diferentes generaciones u olas y su plasmación en el terrorismo y la guerra asimétrica entrando a documentar tales afirmaciones mediante el análisis de los conflictos más actuales.

Si el tono del primer libro era más institucional, el segundo mostraba de partida un carácter más rompedor, al tiempo que buscaba un público diferente. Su título era “La ecuación de la guerra”, y venía de la mano de una editorial relevante como es la editorial Montesinos (segunda marca de “El Viejo topo”), que algunos, en primera instancia, podrían considerar ideológicamente poco afín a las problemáticas de la Defensa. Llegaba, además, con un prólogo de la mano de un profesor igualmente polémico, pero en realidad un reputado polemólogo, como lo es el profesor Jorge Verstrynge.



El texto analizaba el fenómeno de la guerra, desde una doble dimensión. Por un lado temporalmente, estudiando sus causas, el comienzo, su desarrollo y terminación (no sólo la paz, sino un concepto relativamente nuevo como es el postconflicto). Por otro, entraba a valorar el fenómeno desde una pluralidad de planos y en sus múltiples aspectos: éticos, legales, tecnológicos, económicos...

Merece destacarse la excelente acogida que han tenido ambos libros, tanto dentro como fuera de nuestro país y especialmente por la comunidad académica. Los libros son documentos base para algunas asignaturas en universidades; prácticamente uno o varios ejemplares de los mismos figuran en las bibliotecas de casi todas las universidades españolas, en muchas de Sudamérica y, pese a no haberse aun traducido al inglés, en algunos centros de pensamiento y reflexión norteamericanos (Yale, Harvard, la Biblioteca del Congreso...).

Todo ello viene a acreditar la excelente calidad de los documentos y reflexiones que surgen del CESEDEN, el centro de reflexión y pensamiento sobre cuestiones de seguridad y Defensa más potente de España



*Jorge Bolaños Martínez*

*Analista Principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos*

*CESEDEN*

*Ministerio de Defensa*

## NUEVAS ESTRATEGIAS EN UN MUNDO CAMBIANTE

*Javier Jordán (COOR), Manual de estudios estratégicos y seguridad, Plaza y Valdés Editores, Madrid, 2013*

**E**n este volumen, de reciente aparición, se ofrece una panorámica de la historia de los estudios estratégicos en la historia moderna; desde sus orígenes, que los autores sitúan en el siglo XVIII.

Desde entonces, algo han cambiado las cosas en la gestación y desarrollo de los conflictos, en el llamado arte de la guerra. Desde aquel rudimentario armamento, desde los épicos e interminables asedios a unas plazas que trataban de resistir hasta la inanición, hemos llegado a una época en la que pequeños artefactos, dirigidos a distancia y sin ningún tripulante a bordo, surcan los cielos en pos de un objetivo señalado a miles de kilómetros de distancia. Hemos llegado a un tiempo de ciberamenazas, en el que anónimos genios de la informática son capaces -dejando su tiempo y tal vez su salud en la fibra transparente de una pantalla led- de bloquear páginas con filtros de seguridad, de apariencia infranqueable, dentro de los sitios web de gobiernos y organizaciones internacionales. Unos años en los que los líderes de opinión son capaces de aglutinar una masa crítica suficientemente amplia para, en un momento determinado, lanzar convocatorias mediante pintorescos artilugios electrónicos, que se convierten en el eje y en el arma fundamental de revueltas populares, levantamientos, revoluciones.

El repunte de la piratería en ambos costados del continente africano, o en aguas del Ecuador, en América del Sur; la más que posible connivencia de organizaciones

terroristas transnacionales con las redes que trafican a gran escala con cualquier objeto o sustancia de los que se pueda obtener un cuantioso beneficio; la tendencia a cerrar en falso muchos de los conflictos, abiertos o latentes, son algunas de las situaciones que ocupan un lugar preeminente en el elenco de amenazas a la seguridad internacional en estas primeras décadas del siglo XXI. En su mayor parte, están vinculadas al protagonismo que han adquirido, gracias precisamente al proceso de globalización de las últimas décadas, los llamados actores no estatales.

Resulta por tanto imprescindible que los expertos en la materia se pronuncien, y traten de aclarar el panorama y proponer soluciones. Esa es la tarea que ha emprendido, con notable éxito, un grupo de profesores españoles con acreditada experiencia en los estudios estratégicos, la seguridad y la defensa. Como se expresa muy bien en el propio manual: “Los estudios estratégicos necesitan de teorías que doten de sentido a los fragmentos inconexos de información que a menudo nos proporciona la realidad (...) La información, por sí sola, es insuficiente a la hora de extraer el significado profundo de realidades complejas”.

Entre otras razones, es necesario ahondar en estos estudios para contribuir al proceso de redefinición que está teniendo lugar en el concepto de seguridad tanto a nivel nacional como desde una perspectiva multilateral.

El manual que reseñamos en estas páginas responde pues a esa necesidad de sistematizar y sintetizar los estudios y el análisis de la estrategia de seguridad y defensa.

En las páginas de esta obra, sus autores se reconocen continuadores de una disciplina de análisis e investigación que se vio muy fortalecida en la segunda mitad del siglo XX. A partir de entonces fueron inauguradas varias instituciones académicas dedicadas exclusivamente a esta área del conocimiento, como el Institute of War and Peace Studies, fundado en 1951 en la Universidad de Columbia, o el Departamento de Estudios de la Guerra, en el Ling College de Londres (1953). De forma paralela, los centros de pensamiento (think tank) relacionados con los estudios estratégicos vivieron también durante esos años una etapa de expansión. Dentro de esta misma tendencia, el Instituto Español de Estudios Estratégicos inició su andadura el año 1970.

En la actualidad, el interés y la complejidad del contexto internacional, especialmente en lo que se refiere a la seguridad y defensa, han multiplicado los programas de estudio y los organismos e instituciones dedicados a su análisis.

Dentro del volumen que presentamos, se dedica la primera parte a ofrecer una visión panorámica de las principales doctrinas en la historia de las relaciones internacionales: desde la perspectiva realista, en sus vertientes defensiva y ofensiva, y en contraposición con el enfoque liberal, que culmina en la corriente que se ha venido a denominar institucionalismo neoliberal.

Posteriormente, se traslada al lector la relevancia de ciertos aspectos, como la utilización de la fuerza y su regulación en el Derecho Internacional, disuasión, el poder blando, la diplomacia coercitiva, la inteligencia estratégica, una de las áreas con mayor proyección de la disciplina en estos momentos.

Se describen los motivos que llevan a los actores de la escena internacional a tomar sus decisiones, al establecimiento de alianzas, a la búsqueda de poder o a la satisfacción de los propios intereses. Sólo desde la comprensión de estos aspectos se pueden llegar a comprender acontecimientos como el nuevo equilibrio geopolítico que se está produciendo, con el auge de nuevas potencias económicas y políticas, siendo China el caso paradigmático.

En definitiva, el Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional supone un importante esfuerzo por compilar y sistematizar la investigación sobre esta disciplina en España, reforzando su posición en el ámbito académico. Es un esfuerzo sin duda necesario, que proporciona nuevas herramientas de análisis y comprensión que nos ayudarán a desenvolvernos en una realidad internacional cada vez más compleja y apasionante.

# REVISTA DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

## INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES DE ARTÍCULOS

La Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos es una publicación electrónica, con periodicidad semestral. Está disponible en formato PDF, en la página web del Instituto Español de Estudios Estratégicos, en la dirección electrónica <http://revista.ieee.es/index.php/ieee>

### 1. Contenido

El contenido de la revista está compuesto por artículos originales e inéditos de carácter científico, con aportaciones novedosas en el campo de investigación de la Seguridad y Defensa, así como reseñas de obras relevantes y noticias sobre seminarios, novedades editoriales y otros acontecimientos de importancia.

2. Los trabajos publicados abordan aspectos concernientes a la paz y seguridad, y estarán sometidos a un proceso de doble revisión, en el que se garantiza el anonimato: una evaluación por pares, que determinará la originalidad, el rigor de la investigación y la validez científica de su contenido; y además, una revisión por parte del consejo de redacción, que 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.

Junto a la versión en español, se publicará una traducción íntegra de cada número al idioma inglés.

### 3. Plazo para la recepción de originales

Los dos números anuales de la Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos se publicarán durante los meses de junio y diciembre.

Por lo que respecta a los números monográficos, se publicará en la página web de la revista un aviso convocando al envío de artículos para su publicación, coincidiendo con la aparición del número inmediatamente anterior.

En este caso, el plazo para la recepción de artículos finaliza tres meses antes de su publicación.

El proceso de revisión no excederá de ocho semanas, una vez se haya comunicado a los autores que los originales han sido recibidos en la cuenta de correo electrónico habilitada al efecto.

En ese periodo, los expertos darán a conocer al consejo de redacción, por escrito, su valoración y las recomendaciones que, en su caso, realizan 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 diez 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.

Se podrán publicar versiones previas (*pre-print*), de uno o varios artículos de la revista, tras la pertinente comunicación a los autores.

### 4. Instrucciones a los autores

- 4.1. Los artículos serán enviados a la cuenta de correo habilitada al efecto por el Instituto Español de Estudios Estratégicos: [revistaieeee@oc.mde.es](mailto:revistaieeee@oc.mde.es)
- 4.2. La extensión recomendada para los trabajos presentados se sitúa entre las 6.000 y las 12.000 palabras. Las recensiones no superarán las dos mil palabras, mientras que las notas bibliográficas se ajustarán a una extensión de mil.
- 4.3. Los originales estarán escritos en español o en inglés.
- 4.4. El texto incluirá un resumen del contenido, de unas 150 palabras y una relación de las palabras clave del documento, ambos en español y en inglés.



4.5. Cada página irá numerada, en su margen inferior derecho.

4.6. La estructura del texto será la siguiente:

Título

Nombre del autor o autores, en Letra Arial diez 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 versales y negritas.

Apartados de segundo nivel, numerados, en minúscula y cursiva.

Subapartados de tercer nivel, numerados, en minúscula.

Se recomienda utilizar la jerarquía numérica I. I.I. I.I.I.

4.7. Los trabajos originales se enviarán en un único archivo Word, y se adjuntará, en documento pdf, el curriculum vite de los autores y un currículum resumido, de unas 150 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.

4.8. Al final del texto, se incluirá una relación de la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente.

## 5. Normas tipográficas

Las normas de estilo de la Revista del IEEE se ajustan a lo estipulado por la Subdirección General de Publicaciones y Patrimonio Cultural del Ministerio de Defensa.

- 5.1. Los autores deberán ajustarse a las normas ortográficas de la Real Academia Española, en su edición de 2010.
5. 2. Los originales estarán escritos en letra Arial, de 12 puntos, con un interlineado de 1,5.
5. 3. 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.
5. 4. No se presionará retorno para separar los párrafos, y se evitarán las tabulaciones.
5. 5. Cuando se quiera resaltar alguna palabra o frase, se utilizarán las comillas o la

cursiva.

5. 6. No aparecerán palabras o frases subrayadas, ni se insertarán incrustaciones de cuadros de texto
5. 7. Las citas textuales con una extensión superior a las cuatro líneas irán entrecorridas y separadas con una línea en blanco al principio y al final del texto citado.
5. 8. Se recomienda el uso de las comillas angulares, reservando las inglesas o simples para entrecorridar un fragmento dentro del texto citado.
5. 9. Si en los párrafos citados hay alguna incorrección, se indicará mediante la expresión sic, en cursiva y entre corchetes
5. 10. Si se omiten palabras o frases del texto citado, se señalará con puntos suspensivos, entre corchetes.
5. 11. 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.
5. 12. 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 justificadas. Deberán ajustarse al siguiente formato: SAMANIEGO, Pedro. El cultivo de árboles en la Patagonia, Barcelona: Pomaire, 1999, p. 25.
5. 13. 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, Año.
5. 14. Las imágenes irán numeradas en cifras arábigas, y las tablas en romanas. Asimismo, se incluirá una breve descripción de las tablas.

## SUMMARY

---

Miguel Ángel Ballesteros Martín

**- PRESENTATION**

Fernando Ibáñez Gómez/Miguel Ángel Esteban

**- ANALYSIS OF THE SOMALI PIRATE ATTACKS IN THE INDIAN OCEAN (2005-2011): EVOLUTION AND MODUS OPERANDI**

Javier Jordán

**- DRONE ATTACKS CAMPAIGN IN YEMEN**

Miguel García Guindo

**- INSURGENCIES: COMPETITION FOR RESOURCES AS AN EXPLANATORY VARIABLE**

Pilar Pozo Serrano

**- THE UNITED NATIONS CHARTER AND THE LEGAL REGULATION OF THE USE OF FORCE: SOME PROBLEMS OF CURRENT INTERPRETATION**

Yaiza Rubio / Félix Brezo

**- THE OVER-EXPOSURE OF GEOGRAPHIC INFORMATION ABOUT INSTALLATIONS OF INTEREST FOR DEFENCE IN THE NET-WORK**

Manuel R. Torres Soriano

**- INTERNET AS A DRIVER OF POLITICAL CHANGE: CYBER-PESSIMISTS AND CYBER-OPTIMISTS**

Luis de la Corte Ibáñez

**- TO WHAT EXTENT DO GLOBAL TERRORISM AND ORGANISED CRIMINALITY CONVERGE?: GENERAL PARAMETERS AND CRITICAL SCENARIOS**

Antonio Fonfría

**- DEFENCE SPENDING IN SPAIN. A METHODOLOGICAL NOTE**



# Index

---

*Brigadier General Miguel Ángel Ballesteros Martín*  
*Director of the Spanish Institute of Strategic Studies*

PRESENTATION .....212

*Fernando Ibáñez Gómez*  
*Miguel Ángel Esteban Navarro*

ANALYSIS OF THE SOMALI PIRATE ATTACKS IN THE INDIAN OCEAN  
(2005-2011): EVOLUTION AND MODUS OPERANDI.....216

*Javier Jordán*

DRONE ATTACKS CAMPAIGN IN YEMEN.....243

*Miguel García Guindo*

INSURGENCIES: COMPETITION FOR RESOURCES AS AN EXPLANATORY  
VARIABLE .....266

*Pilar Pozo Serrano*

THE UNITED NATIONS CHARTER AND THE LEGAL REGULATION  
OF THE USE OF FORCE: SOME PROBLEMS OF CURRENT INTERPRETA-  
TION .....278

*Yaiza Rubio and Félix Brezo*

THE OVER-EXPOSURE OF GEOGRAPHIC INFORMATION ABOUT  
INSTALLATIONS OF INTEREST FOR DEFENCE IN THE NETWORK ...303

*Manuel R. Torres Soriano*

INTERNET AS A DRIVER OF POLITICAL CHANGE: CYBER-PESSIMISTS  
AND CYBER-OPTIMISTS .....332

*Luis de la Corte Ibáñez*

TO WHAT EXTENT DO GLOBAL TERRORISM AND ORGANISED  
CRIMINALITY CONVERGE?: GENERAL PARAMETERS AND CRITICAL  
SCENARIOS .....353

*Antonio Fonfría*

DEFENCE SPENDING IN SPAIN. A METHODOLOGICAL NOTE .....381

REVIEW

*Francisco José Berenguer Hernández*

BEYOND 2025: A FEW UNKNOWN QUESTIONS REGARDING US GEO-  
POLITICS.....402

*Jesús Díez Alcalde*

TALES AND EQUATIONS ABOUT WARS: CULTURES, CONFLICTS,  
LANGUAGES .....405

*Jorge Bolaños Martínez*

NEW STRATEGIES IN A CHANGING WORLD .....408



*Brigadier General Miguel Ángel Ballesteros Martín*

*Director of the Spanish Institute of Strategic Studies*

## PRESENTATION

With the first half of the year almost at the end, we are fulfilling our promise to our readers by presenting the second issue of the Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies (issue number one, corresponding to June 2013, which follows on from issue 0 from last December).

In the first place, I would like to express, on behalf of the Spanish Institute for Strategic Studies, my sincere thanks for the great welcome that was shown to issue 0 of the journal. I extend my gratitude to all the members of the Publishing and Editing Councils for having agreed to work together and form part of this exciting project.

Issue 0 of the journal, both in its Spanish version and in its English translation, has been among the most-read and most-downloaded documents of all those that have been published over these months on the web page of the Spanish Institute for Strategic Studies. We hope that the present number will again satisfy the expectations that our journal has created and will receive at least the same welcome that the presentation in society of this publication met with.

On the other hand, with this number, a platform has been started up for the automatic management of the contents of the journal, based on OJS (Open Journals System), a free software tool developed specifically to manage publications of a scientific nature.

In order to facilitate access for our readers to all the functions and possibilities of this platform and so that its operation is optimal, from now on the Journal of the Spa-



nish Institute for Strategic Studies can be downloaded from the Institute's own web page [www.ieee.es](http://www.ieee.es) or from url: <http://revista.ieee.es>

This new tool will make it possible to read each one of the articles that make up the current issue and also to consult the previously published issues. It is possible to carry out searches, by author or using words included in the text of the articles; in this way, it will be easy for our readers to find the content that they want to have a look at.

In the sections with general information on the publication, there is information on a range of aspects of interest such as the members on the councils of the journal, the instructions for authors and the copyright policies.

On the home page, there is also a link for access to the content management platform. All those authors who would like to send us an original article for possible publication in future issues can register, include the title of the article and upload the complete text together with a short summary and the key words. In this way, it will be possible to find out what situation their work is in, whether it is pending review by external peers or is immersed in the editing and laying out process.

Once the article has been received and it has been verified that the subject it deals with is in line with those that the journal tackles and that it fulfils the quality standards, it will be sent for evaluation by two reviewers who have previously agreed to work with IEEE, who will prepare their report on the same platform.

With the adoption of the OJS system, we have taken a further step towards the professionalization of the process of management of the journal, which will make it easier to fulfil the requirements set down by the main databases for scientific publications at a national and international level.

In the same way, with the purpose of making it easier to have direct contact with the staff of the IEEE responsible for managing this publication, we have put at the disposal of our readers, and of all those who are interested in making contact with the management, the following e-mail address: [revistaieee@oc.mde.es](mailto:revistaieee@oc.mde.es)

We encourage everybody to send us their suggestions or comments, which will help us to make our journal better.

As regards the content of the present issue, we continue with our aim of reflecting, by means of a deep, academic analysis, the most relevant aspects of the security and defence panorama at the global level.

In this regard, we consider that the eight articles which make up the issue corresponding to the first half of 2013 fulfil that objective, as well as our idea that there should be different approaches and theoretical points of view, a range of disciplines, areas of knowledge or methodological approaches provided that they are defended with rigour.

One of the articles that we present is a quantitative analysis of the incidents involving the pirates who operate in the waters of the Indian Ocean. From this survey,

according to the authors, Fernando Ibáñez and Miguel Ángel Esteban, it is possible to outline and identify the most-used tactics in their attacks, contributing to the neutralisation of this significant risk to international security.

In another article, Luis de la Corte offers his findings on the convergence which, in his judgement, is taking place between the criminal activity of international organised crime and the main organisations of jihadist terrorism. In the words of the author, we are facing a worrying tendency which has been observable over the last few years and requires greater attention to the phenomenon on the part of governments and multi-lateral organisations.

For his part, Miguel Guindo writes about the different types of relationship between an insurgent movement and the civil population in a conflict where the rebels intend to obtain the resources which will guarantee their own survival. Over and above the value that the natural resources desired by the insurgents may have, Guindo puts forward other aspects for consideration, in particular, factors of culture or identity, society or politics.

The use of unmanned drones precisely to combat armed insurgent movements and terrorist organisations is analysed by Javier Jordán in his article. This is a more and more widely-used weapon which also generates intense debates from the perspective of International Law. Jordán draws attention to the use of drones in the conflict in Yemen, which have not had such media repercussions as those deployed in Pakistan. The author reaches the conclusion that although the Al Qaeda faction on the Arabian Peninsula has been eroded, the unmanned drones are not being as effective as intended in the counter-insurgency struggle.

A range of aspects of new information technologies are dealt with in two articles in this issue: the first, written by Manuel Torres Soriano, presents “cyber-optimism” and “cyber-pessimism” as the two main options in the analysis of the role that the internet is playing in social conflicts and political change. The question that is dealt with is whether the “network of networks” is a force for democracy and the opening up of authoritarian regimes, or whether, on the other hand, it is a new instrument in the service of those who are not willing to allow the existence of dissident opinions.

Meanwhile, the second, written by Yaiza Rubio and Félix Brezo, centres its attention on the possible risk that maps disseminated over the internet, such as the celebrated Google Earth, might add to the vulnerability of national security systems. A motion to restrict internet access to areas that are sensitive on national security grounds is being planned in parliament.

Finally, the economic and legal aspects of security and defence area also present in this issue.

Antonio Fonfría contributes a highly-detailed study of public spending on defence with a few suggestions so that their inclusion in state budgets is more self-explanatory and to allow a better understanding on the part of the public. Fonfría considers that an effort should be made to adapt budget techniques to the reality of defence costs.

Finally, Pilar Pozo carries out a detailed analysis of some problems of interpretation regarding the legal regime on the use of force in peacekeeping operations. Latent threats and the preventive use of the right to self-defence, together with the realisation by the United Nations of how necessary it is to protect the most vulnerable members of the population in situations of armed conflict, are some of the main questions tackled by this author in her work.

We trust that the journal will be of interest to you and that the matters dealt with on these pages will contribute to academic discussion and debate, going more deeply into research and analysis on security and defence.



*Fernando Ibáñez Gómez*

*Investigador del Grupo de Investigación Vigía, Universidad de Zaragoza*

*Miguel Ángel Esteban Navarro*

*Profesor de Ciencias de la Documentación, Universidad de Zaragoza*

## ANALYSIS OF THE SOMALI PIRATE ATTACKS IN THE INDIAN OCEAN (2005-2011): EVOLUTION AND MODUS OPERANDI

El objetivo del artículo es descubrir el modus operandi de la piratería somalí durante su período de actuación más álgido: 2005-2011. El método empleado consiste en la identificación, cotejo y análisis de 19 categorías para cada uno de los 1.190 incidentes atribuidos a los piratas somalíes por diversas fuentes de información oficiales. Los resultados permiten mostrar un panorama general de los ataques piratas y su evolución, y otro más específico que refleje las diversas zonas del Océano Índico en las que se han producido. Se destaca y analiza la capacidad de adaptación de los piratas somalíes para mantener su actividad frente a las medidas emprendidas para su represión y cómo se han convertido en una amenaza a la seguridad internacional. Se concluye que la metodología propuesta ha resultado de utilidad y puede ser empleada para el análisis de otros fenómenos de piratería marítima moderna y la realización de estudios comparativos.

Piratería marítima, Seguridad marítima, Somalia, Océano Índico, Crimen organizado.

*The aim of this article is to find out about the modus operandi of Somali piracy during its most intensive period of activity: 2005-2011. The method used consists of the identification, matching and analysis of 19 categories for each one of the 1,190 incidents attributed to Somali pirates by diverse sources of official information. The results make it possible to demonstrate a general panorama of the pirate attacks and the way they have evolved, and another more specific one that reflects the diverse parts of the Indian Ocean in which they have taken place. The capability of Somali pirates to adapt in order to continue with their activity in the face of the measures carried out to repress them, and how they have become a threat to international security is highlighted and analysed. It is concluded that the methodology put forward has been useful and it can be used to analyse other modern maritime piracy phenomena and to carry out comparative studies.*

*Maritime Piracy, Maritime Security, Somalia, Indian Ocean, Organized Crime.*

## ANALYSIS OF THE SOMALI PIRATE ATTACKS IN THE INDIAN OCEAN (2005-2011): EVOLUTION AND MODUS OPERANDI

### 1. Introducción

The piracy that has harrowed the waters close to Somalia in the last decade and the measures that the international community has carried out to repress it are two events with extensive media and political repercussions, all over the world. The main objective of the Somali pirates is to hijack ships and kidnap crews, with the aim of obtaining a plentiful ransom. However, despite their financial motive, this is of special relevance in aspects related to security. The fact that it is taking place in one of the main commercial shipping routes on the planet (the one that runs between the Suez Canal and the Gulf of Aden) where over 200,000 ships travel each year. A particular type of response has been developed in some waters that are particularly of interest in terms of fishing resources. This is where the biggest military naval concentration in recent decades has been seen, and the European Union has set its first naval mission in history underway, under the name of EU NAVFOR/ATALANTA. In the same way, NATO has deployed three anti-piracy operations; different countries (India, Russia, Japan, China, etc.) have decided to send large ships to that region with the aim of protecting their merchant vessels.

The aim of this article is to find out about the modus operandi of the Somali pirates, based upon the identification and studying of all of the incidents that have been reported in the news, committed during the most intensive period of piracy activity, between 2005 and 2011. An analysis will be made of their evolution, so as to become adapted to the different responses –mostly of a military nature – that have been carried out so as to repress this phenomenon. This work falls within the framework of research of an extensive nature, whose objective is to understand the nature of modern-day maritime piracy, on the basis of studying what form this criminal activity has taken in the Indian Ocean in recent years, along with the threats that arise for international security. To do this, we start by considering it to be the particular form of activity of organised crime, which has nonetheless developed, in the face of the military response deployed by the international community, strategies that are particular to a



weak point of an asymmetric conflict<sup>1</sup>.

## 2. Method and critique of source

Our analysis begins in 2005 because, up until that year, pirate attacks occurring near the Somali coast had mainly featured local fishermen who were seeking to defend their resources from the actions of foreign fishermen that were fishing illegally, in an unregulated and irregular manner<sup>2</sup>. However, since the early times of 2005, Somali piracy increased notably to the point where it began to be considered that this was becoming a problem of maritime security. Hence, different international bodies then recommended that maritime shipping should stay further and further away from the Somali coast<sup>3</sup>. The time analysis ends in 2011, the last year that there is full information about. Seven years is a sufficient time period to gain an overview about the phenomenon of Somali piracy. In turn, this enabled us to confirm whether this is an activity that is evolving over time or whether, on the other hand, it follows certain stable patterns. This study does not include the armed robberies that usually take place in the ports and their surrounding areas, since these cannot be attributed to Somali pirates.

We have used four sources that report on pirate attacks. Firstly, the reports published by the Piracy Information Centre of the *International Maritime Bureau*, a division of the International Chamber of Commerce (IMB). This is the source that is considered most reliable and, therefore, one that is frequently quoted by analysts. Secondly, the *Anti-Shipping Activity Messages* database provided by the National Geospace Intelligence Agency (NGA) and the reports from the Naval Intelligence Office, also from the United States. Thirdly, the circulars concerning acts of piracy and armed robbery at sea published by the Maritime Security Committee of the International Maritime Organisation (IMO), a specialist United Nation body that promotes maritime security. These three bodies report on the pirate incidents they have knowledge of through the information provided by the shipping companies, ship captains, other public and private bodies and the mass media. Lastly, we have used the data provided by the alerts broadcast during 2010 by the Maritime Security entre

---

<sup>1</sup> IBÁÑEZ, Fernando. La amenaza de la piratería marítima a la seguridad internacional: el caso de Somalia. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Colección de tesis doctorales, Madrid: Ministerio de Defensa, 2013, p.417.

<sup>2</sup> HANSEN, Stig Jarle. "Piracy in the greater Gulf of Aden. Myths, Misconception and Remedies". Oslo: Norwegian Institute for Urban and Regional Research, 2009, p. 19.

<sup>3</sup> MURPHY, Martin N. (2011). Somalia: The new barbary? Piracy and Islam in the Horn of Africa. New York: Columbia University Press, p.17.

for the Horn of Africa, MSC(HOA), of the EU NAVFOR/ATALANTA Operation. The fact that these alerts are broadcast a short while after an attack takes place –barely 15 minutes on some occasions- usually causes the most frequent errata. In any event, we have studied the alerts because of their interest, with the aim of matching their information with that provided by other bodies and thus checking the reliability of the different sources and whether or not there are significant discrepancies between these (they appear as EUN in our database).

The integration of these four sources has made it possible to identify 1190 attacks reported and attributed to Somali pirates between 2005 and 2011 (table 1). They represent a further 31% of incidents than the source usually quoted as the most reliable one: the IMB reports.

|       | IMB | IMO | NGA  | EUN | Total |
|-------|-----|-----|------|-----|-------|
| 2005  | 45  | 44  | 47   |     | 51    |
| 2006  | 19  | 22  | 38   |     | 39    |
| 2007  | 50  | 50  | 54   |     | 63    |
| 2008  | 113 | 117 | 186  |     | 197   |
| 2009  | 218 | 215 | 222  |     | 247   |
| 2010  | 220 | 224 | 245  | 160 | 290   |
| 2011  | 237 | 282 | 243  |     | 303   |
| TOTAL | 902 | 954 | 1035 |     | 1190  |

Table I: Somali piracy incidents reported annually by different sources

One of the first problems that we have confronted is the lack of one single centre, responsible for monitoring the pirate incidents. For the IMO, pirate attacks only occur at high sea, launched from a boat and with private aims in mind. The IMB considers these to be the attacks that occur at both high sea and in the territorial waters of a State, assaults that take place from a wharf and the incidents whose origin lies in political reasons. The IMO bases its data on the definition laid down by international Law. The IMB is concerned with any attack suffered by a boat, whether it is sailing, at anchored or moored at a wharf, although it does not take account of small robberies if the attackers are unarmed. The NGA considers more incidents than the IMB, fundamentally because it includes situations where the crews of a ship feel an approach is suspicious.

In addition, the fact that the same incident is reported to more than one centre, or the information reaches each source via a different route (the ship-owner, the captain, the mass media) means that the same attacks is sometimes reported several times at the same source (something that commonly occurs in the NGA database), with the confusion that this produces. Another common phenomenon is for the same incident to be reported at different sources at different times or even on different dates. Even allowing for a difference of up to half an hour, there are a hundred incidents where the

asynchronous conferencing goes beyond this period, up to 8% of the total number of attacks reported. In other cases, the same incident is reported from different locations, dozens of miles apart. Geographical coordinates are also provided that do not relate to the region or incidents are reported on land. We have counted up to 20 errors of this type.

In the same respect, each one of the sources reports the incidents in its own way. For example, for one particular body the same attacks may have taken place in Somalia, while for another one it happened in the Indian Ocean. It may even be the case that the same body –for example the IMB, in its 2005 report- may describe several incidents occurring in the Gulf of Aden and as taking place in Somalia. However, in later reports, and in incidents spread over the same region, it considers that the attacks happened in the Gulf of Aden and not in Somalia. Thus, it seems necessary to establish some type of code that enables us to decipher what we understand when we are talking about an attack occurring in Somalia, in the Gulf of Aden or in the Indian Ocean.

We have decided to use one specific geographical reference point to divide up the area of activity of the Somalia pirates: the maritime domain of each State, that is to say, the space that covers 200 miles from the coast and that includes: the territorial sea (12 miles from the base line) and the Exclusive Economic Zone (the next 188 miles). This is an area that includes the zone of influence of the State with respect to its natural resources. We have extracted the data regarding the maritime domain of each country from the database prepared by the *Flanders Marine Institute*. As we can see in image 1, the division of the area of activity of Somalia pirates, taking the maritime domains to be the base, leaves out an extensive central area of the Indian Ocean. We use the Indian Ocean denomination for this region.

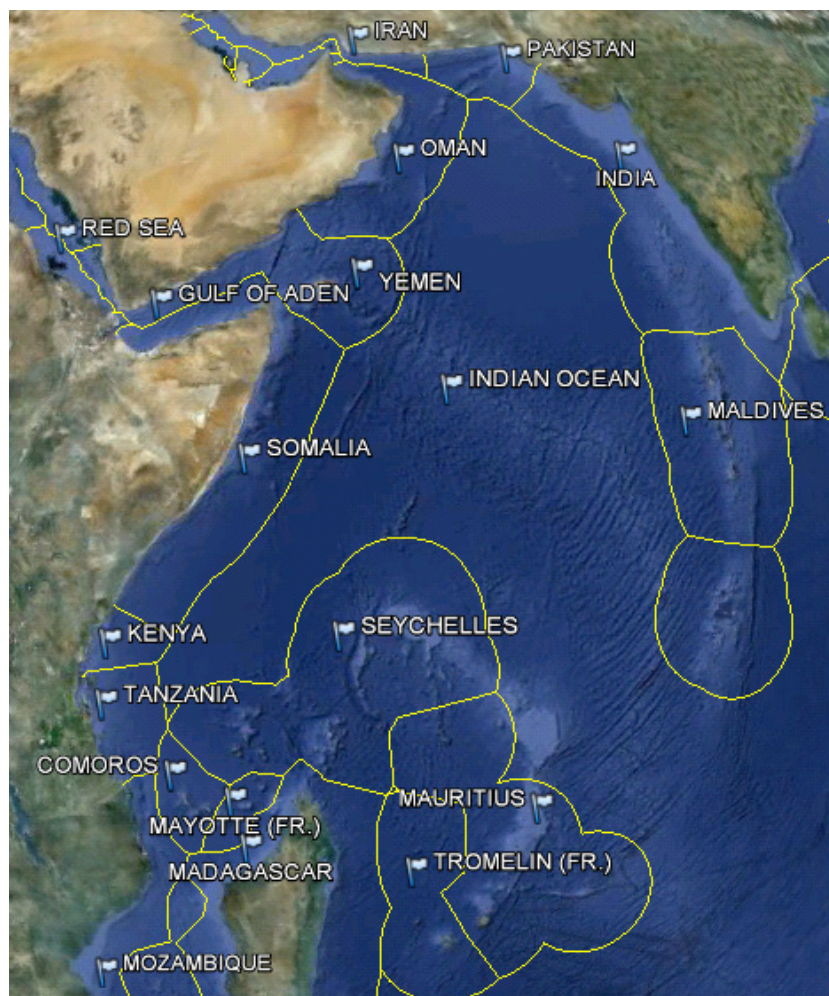


Image 1: Maritime domains of the countries and of the areas of operations of the Somali pirates between 2005 and 2011.

Similarly, we find one area, the, Gulf of Aden, where the international community has established two maritime security corridors: between August 2008 and February 2009, the Maritime Security Patrol Area (MSPA), which from the latter date was replaced by the International Recommended Transit Corridor (IRTC), which forms two parallel passageways that run across the central part of the Gulf (image 2).



Image 2: On the left, geographical boundaries of the Gulf of Aden and the security corridors. On the right, geographical boundaries of what we consider to be the Gulf of Aden.

The presence of these corridors explains how most of the attacks occurring in the Gulf of Aden have been concentrated there, as most of the ships sail through these



security corridors. This is why it does not seem reasonable to use the maritime domain concept here. In addition, the corridors do not set geographical limits on the Gulf of Aden either, but rather they go beyond this to the east, to the north of the Socotra archipelago. In image 2, on the left, we can see the geographical boundaries of the Gulf of Aden, as these are set by the International Hydrographical Organisation (IHO) and the location of the security corridors. As we can see, part of the security corridors lie outside the geographical boundaries of the Gulf of Aden. For this reason, we have decided to extend the area that we call the Gulf of Aden, with the aim of including the security corridor and the adjoining areas. Thus, we consider all of the incidents reported within the regions that appear on the right in image 2 as occurring in this Gulf. To the west, there is the geographical boundary set by the IHO for the Gulf of Aden and to the east, the one that we establish. The boundaries of this are; to the north, the frontier between Yemen and Oman, and to the east, the Yemeni Socotra archipelago.

This decision, which in reality is imposed by the international community when it creates a security corridor in the Gulf of Aden, also compels us to considerably reduce the area of the maritime domain where we consider in our database to be attacks occurring in Yemen. In our analysis, the attacks contained within the maritime domain of Yemen, which does not form part of the Gulf of Aden, will grouped together in that region; that is, to the east and south of Socotra (image 3).

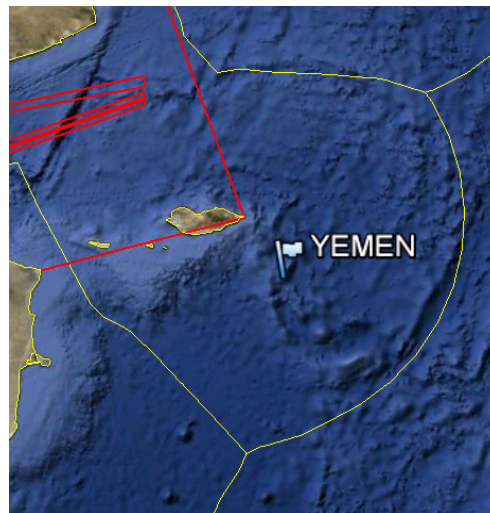


Image 3: Area of the maritime domain of Yemen that groups together the attacks occurring in its territory, according to our database.

In the same way, we consider that the geographical region of the south of the Red Sea may be considered to be one single zone. Dividing the incidents in this region amongst the different maritime domains (Djibouti, Yemen, Saudi Arabia, Eritrea or Egypt), seems to us to be less clear as it encompasses the entire region with the name Red Sea.

In the rest of the area of activity of the Somalia pirates, we look at the maritime domains of each country: Somalia, Kenya, Tanzania, Mozambique, Madagascar, Seychelles, India, Pakistan, Iran, the Maldives, Mauritius, Oman, Mayotte, Tromelin Island

or Comoros.

We have studied each incident one by one, with the aim of obtaining all of the possible information and thus enriching our analysis in this way. We have established 19 categories for this: date of the incident, time, position, geographical region, status of the ship (whether it was sailing, at anchor or moored in port), name of the ship, type of ship, ship ensign, number of launches that attacked the ship and the people who were in each one, weapons that the attackers were carrying, actions taken on board, request for help (to a body, to military forces present, etc.), whether help was received or not, and of what class (a military helicopter, a rescue operation, etc.), whether the pirates opened fire on the ship or the crew, whether there was personal injury or material damage, where the capture of the boat took place, the duration of the attack and, finally, the source that reports it. We have done an initial classification of the records into seven groups, one for each year between 2005 and 2011; a second one for each one of the nine geographical regions in which the Somali pirates operated in these years (Gulf of Aden, Red Sea, Indian Ocean, Somalia, Yemen, Kenya, Tanzania, Seychelles, Oman) and a tenth one called Rest. This one includes more than 50 attacks occurring between 2009 and 2011 in India, Pakistan, the Maldives, Mozambique, Madagascar, Mauritius, Iran, the Comoros, the French territories of Mayotte and Tromelin Island, as well as three incidents that were not reported from the area where they happened.

Usually, the sources used report the attacks in UTC time, zero meridian time. The attacks attributed to Somalia pirates between 2005 and 2011 range from the region corresponding to UTC+2, up to UTC+5. We have modified the times of the attacks offered by the different sources, when they have used the UTC format, and converted it into LT (*local time*), with the idea that reflects the corresponding time zone and so the opportune comparisons can be done in this way.

### 3. Results

#### 3.1. General panorama

According to our data, the evolution of the attacks attributed to Somali pirates between 2005 and 2011 is shown in image 4:



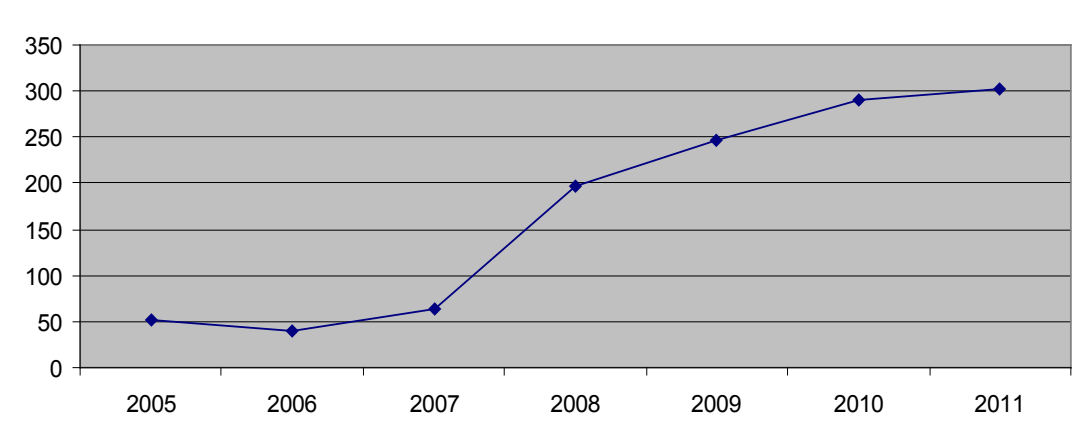


Image 4: Somali pirate attacks by year

In the two-year period 2005-2007, the annual average number of Somali pirate attacks was roughly 50. A real explosion in piracy took place in 2008, which was four times the data from the previous year and it has kept on escalating since then, rising above 300 attacks in 2011.

38% of the attacks took place in the Gulf of Aden. In second place comes the Indian Ocean, with 26%. Quite a long distance behind are Somalia, the Red Sea and the Seychelles. These five regions covered 84% of the incidents that can be attributed to the Somali pirates. However, this prevailing figure was not homogeneous throughout all of the years (table II).

| ZONA DEL ATAQUE | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2005-11 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|---------|
| GULF OF ADEN    | 14   | 16   | 14   | 165  | 125  | 69   | 52   | 455     |
| INDIAN OCEAN    | 6    | 7    | 21   | 22   | 57   | 93   | 105  | 311     |
| RED SEA         | 4    | 7    | 4    | 3    | 11   | 30   | 52   | 111     |
| SOMALIA         | 27   | 9    | 18   | 3    | 8    | 11   | 3    | 79      |
| YEMEN           |      |      | 3    | 2    | 7    | 9    | 6    | 27      |
| TANZANIA        |      |      | 2    |      |      | 17   | 9    | 28      |
| KENIA           |      |      | 1    | 1    | 2    | 12   | 4    | 20      |
| SEYCHELLES      |      |      |      | 1    | 29   | 10   | 6    | 46      |
| COMOROS         |      |      |      |      | 1    | 3    | 3    | 7       |
| IRÁN            |      |      |      |      | 2    | 2    | 7    | 11      |
| OMÁN            |      |      |      |      | 3    | 16   | 40   | 59      |
| MAURITIUS       |      |      |      |      | 1    |      | 1    | 2       |
| INDIA           |      |      |      |      |      | 6    | 6    | 12      |
| MADAGASCAR      |      |      |      |      |      | 2    | 1    | 3       |
| MALDIVES        |      |      |      |      |      | 2    | 1    | 3       |
| MAYOTTE         |      |      |      |      |      | 2    | 1    | 3       |

|            |    |    |    |     |     |     |     |      |
|------------|----|----|----|-----|-----|-----|-----|------|
| MOZAMBIQUE |    |    |    |     |     | 4   | 1   | 5    |
| TROMELIN   |    |    |    |     |     | 1   |     | 1    |
| PAKISTAN   |    |    |    |     |     |     | 4   | 4    |
| TOTAL      | 51 | 39 | 63 | 197 | 246 | 289 | 302 | 1187 |

Table II: Somali pirate attacks by regions

There are two quarters in which it seems like pirate activity falls away significantly, those that correspond to the influence of the monsoons in the Indian Ocean: between June and August and from December to February. This is why two out of every three attacks re concentrated in the least problematic months in weather terms, from March to May and from September to November.

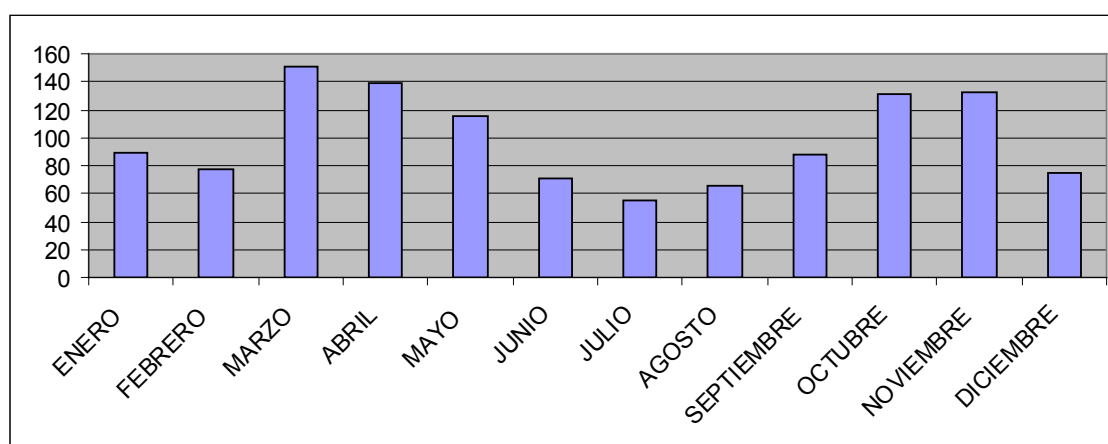


Image 5: Somali pirate attacks by months (2005-2011)

Pirates are active over 24-hour periods, although they are especially concentrated between 7 and 10 in the morning, local time. The percentage of threats that take place at dawn or dusk remain stable over the course of the time series. One in every six incidents takes place at night. The reality described is not uniform for all of the areas analysed. Some regions move a little away –or not at all– from the stated pattern (Gulf of Aden, Somalia, Indian Ocean, the Red Sea, the Seychelles, Oman); but in others, night-time incidents are more common, as happens in Tanzania (with 48% of the total) and Kenya (26%); or they fall below the average rate, such as in Yemen (4%) or India (no case reported).

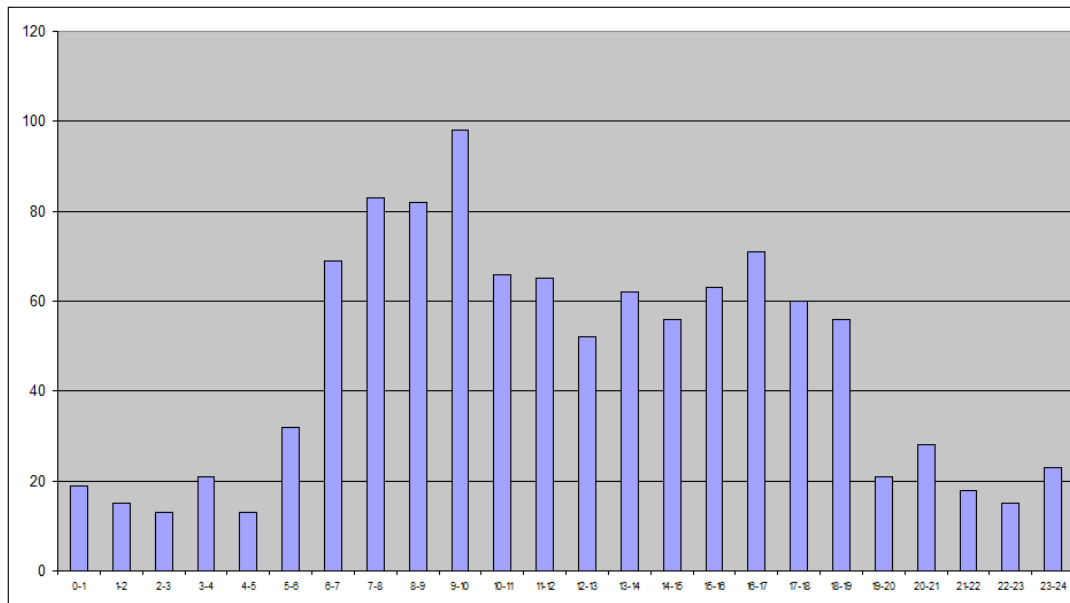


Image 6: Somali pirate attack by times (2005-2011)

99% of the ships attacked were sailing at the time of suffering the attack. No ship was moored up, and only ten were at anchor: eight of these in ports of Somalia, one in Kenya and another one in Oman. This is a specific characteristic of Somali piracy. This is because their intention is to hijack the ship with the aim of asking for a ransom. If they think that the vessel captured does not offer a lot of possibilities of collecting money for it, they may decide to use it as a mother ship, from which to launch new attacks later on. In all of the cases in which the Somali pirates managed to board the ships, the objective was not to hijack it in just three cases.

Somali ships attack all types of vessels. Three out of every four vessels attacked are tankers, bulk carriers, cargo boats or container ships. Since most of these follow the same route, once or several times per year, it is not uncommon for the same ship to be attacked on several occasions over the course of the time series analysed. 83 attacks on fishing vessels were reported between 2005 and 2011, out of a total of 1104 vessels that know the type of. This figure represents 7% of the total, and it has not significantly evolved over the course of these years. This seems to confirm the idea that, while the defence of their own natural resources could have been used as a form of justification for the Somali piracy activity some years back, the fact that over 90% of the ships attacked were not fishing vessels considerably reduces this factor in terms of being a legitimate one.

Ships flying various ensigns were attacked. One in every three ships attacked was under the flag of Panama, Liberia or the Marshall Islands. The fact that flags of convenience are used, due to their tax, economic and labour advantages, significantly detracts from any analysis. According to the International Transport Workers Federation (ITWF), there are 32 flags of convenience. Following the ITWF criterion, 55% of the ships attacked were sailing in these circumstances.

84% of the attacks involved one or two launches, and incidents in which more than

three skiffs take parts are extremely rare. There has been no significant evolution in the number of launches with the passing of the years. In half of the attacks reported, the launches set sail with four of five pirates on board.

The weapons used by the Somali pirates are usually assault rifles and grenade launchers. On the odd occasion, the pirates carry explosives, but this seldom happens. The percentage of attacks in which the pirates fired shots on the ships increased notably in the last three years. On average, shooting occurred in 35% of the attacks. The Somali pirates seem to be more violent in the Seychelles (60% of attack featuring shooting) and Somalia (48%). They were less violent in the Gulf of Aden (31%) and the Red Sea (25%). 27% of the ships attacked suffered damage due to pirate shots, whether in the form of the impact of the bullets on their structures or from grenades launched from RPGs. The level of damage was above average in the Seychelles and the Indian Ocean, and lower in Somalia and the Red Sea. It was about average in the Gulf of Aden. However, in spite of the fact that the occasions in which the pirates fire shots has increased, the material damage caused has been on a downward trend since 2006. One in every four ships that the pirates shot at suffer some kind of material damage, although this does not usually stop the ship being sailed and reaching port.

The number of injured and dead crewmembers has increased considerably in recent years. Most of the victims took place in rescue operations carried out by regional or local authorities, with the aim of freeing the crew members who had been kidnapped.

|                   | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| INJURED (CREW)    | 1    | 2    | 6    | 2    | 7    | 15   | 7    |
| DEAD (CREW)       |      | 1    | 2    | 15   | 2    | 9    | 9    |
| INJURED (PIRATES) | 1    |      |      | 3    |      |      | 2    |
| DEAD (PIRATES)    |      |      |      |      |      | 1    | 9    |

*Table III: Personal injury reported*

As regards the actions taken on board the ship attacked, it is quite common to follow a protocol of action, which the shipping-company provides, which has limited the possibilities of suffering a pirate boarding: zigzag sailing and getting the fire-fighting equipment ready. The aim of this is to make it hard to board. Dummies are displayed that simulate carrying weapons, flares are shot towards the pirates, defensive measures are taken such as concertina formations, sound cannons, etc. It is important to take note of the significant increase in the presence of private security in the last two years, to the point at which, in 2011, 35% of the ships attacked had an armed private security team on board. It is increasingly common to find that a ship that has been attacked twice has got a security team on board on the second occasion. One of the most successful defensive strategies consists of enclosing all of the crew in a safe place known as a panic room or citadel, after sending a message for help, disabling the engines or stopping them working normally from the enclosure space. In this way, even though the pirates have boarded the ship, they find it materially impossible to sail it and usually, after a few hours, they end up abandoning it. This is a recommendation

made by the IMB, in June 2009, which has been used more and more frequently. This was successfully employed in some twenty cases in the following year; and in 2011, it was satisfactorily utilised in 66 attacks. Then again, on two occasions, the pirates were able to gain access to the place that the crew had believed was safe and hijacked the ship.

The ships boarded asked for help in 80% of the cases and they received it in 26% of them. It seems logical that all ships that are suffering an attack should report their situation and ask for help, but we are aware that there are some attacks that are not reported or complained of by those suffering them. Special mention should be made of the number of occasions in which help was received after it was asked for, which came from an air or sea military unit. More help is received in the Gulf of Aden (33% of the cases). This is a logical piece of data if we take account of the fact that there is a security corridor there. It is harder for help to get to the Red Sea (25%) or the Indian Ocean (only 11%).

The number of ships attacked or hijacked appears in table IV. The significant fall in pirate activity in 2006 seems to be related to the suppression of the pirate bases, undertaken by the Union of Islamic Courts during a large part of that year. Their subsequent defeat at the hands of Ethiopian troops made it possible, however, for an upturn in the level of pirate activity. The total number of ships boarded or hijacked has undergone an upward trend since 2007, and a spectacular one since 2008. Of the 209 ships hijacked, 37% suffered this in the Gulf of Aden, followed by the Indian Ocean and Somalia, with 20% and 19% respectively.

| 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 17   | 6    | 12   | 46   | 53   | 75   | 50   |

*Table IV: Number of ships hijacked/boarded*

We can measure the rates of success of the Somali pirates by comparing the number of hijacks against the total number of attacks. In this case, the average success rate was 21%. However, this fell to a half of this figure in 2011 (10%).

As can be seen in table IV, a significant reduction in the number of ships boarded and hijacked by Somali pirates took place in 2011. It should be pointed out that, of the 75 ships hijacked or boarded in 2010, 20 were boarded, but ultimately not captured, due to the fact that in most cases the crew locked themselves away in a safe place and so they avoided the hijacking. The same thing happened in 2011, by a dozen incidents. These cases are usually resolved in two ways: either the crew –after a few hours have passed- come out of the safe area because the pirates have abandoned the ship, or a military unit arrives at the ship and informs the crew that there are no pirates on board and they can leave their shelter.

This piece of data means that, in reality, 53 ships were hijacked in 2009, 55 in 2010, and 35 in 2011. However, while the number of hijacks fell in 2011, this has not meant a proportional reduction in the number of rescues. According to the United Nations

Office on Drugs and Crime, Somali pirates obtained 170 million dollars in ransoms in 2011, as compared to the 110 million that they obtained in 2010<sup>4</sup>. Thus, the level of ransoms increased by 35% in a year, despite the fact that the number of hijacks fell by 40% in the same period. The gains from pirate activity do not exclusively depend on their success rate. In our opinion, the combination of the three factors (the security corridor functioning properly in the Gulf of Aden, the presence of armed team on board and the use of safe areas when the ship is boarded) had the consequence of a considerable reduction in the number of hijacks in 2011.

Of the 222 vessels that were hijacked, only 58 received assistance, that is to say, 26% of the total. Of these 58 vessels, 50% were liberated thanks to that help. In short, only 29 vessels (13% of the total) were liberated thanks to external intervention, usually a rescue operation launched by military forces.

We also wanted to find out about the average duration of a pirate attack. Unfortunately we only know this data in 167 incidents, 14% of the total (image 5). Four in every ten attacks last for less than half an hour, and it is not unusual to be informed about others that are prolonged over the course of two or more hours.

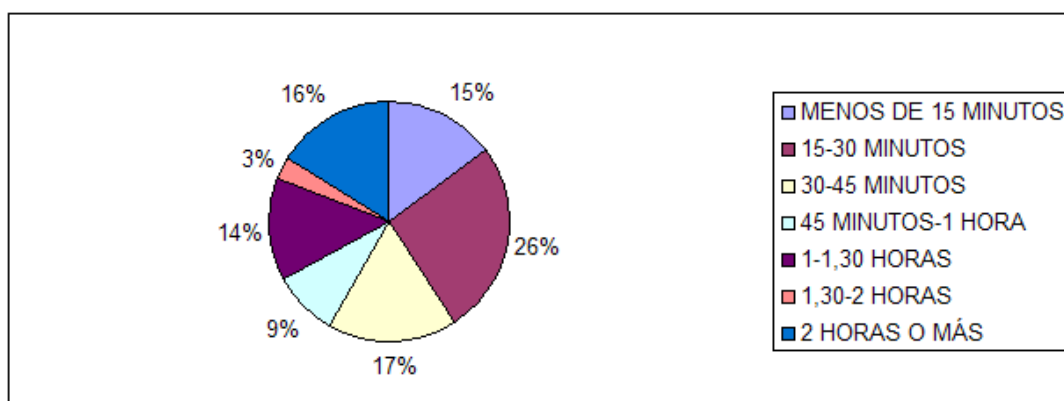


Image 7: Duration of pirate attacks

Key:

MENOS DE 15 MINUTOS –LESS THAN 15 MINUTES

15-30 MINUTOS- 15-30 MINUTES

30-45 MINUTOS- 30-45 MINUTES

45 MINUTOS – 1 HORA- 45 MINUTES- 1 HOUR

1-1,30 HORAS- 1-1,30 HOURS

1,30-2 HORAS- 1,30-2 HOURS

2 HORAS O MAS- 2 HOURS OR MORE

### 3.2. Overview by geographical regions

4 “Ransom money laundered by pirates affects stability in the Horn of Africa, says UNODC chief”, United Nations Office on Drugs and Crime, 22 February 2012; <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2012/February/ransom-money-being-laundered-by-pirates-affects-stability-in-the-horn-of-africa-says-unodc-chief.html?ref=fs1>



### 3.2.1. Gulf of Aden

Because the security corridor called the MSPA was set underway in 2008, a significant effect took place, with the attacks moving from the Gulf of Aden to the corridor mentioned. During the time the MPSA was in effect, 53% of the attacks happened in the Gulf of Aden. When the ITRC began operating on February 1, 2009, 49% of the attacks occurred in the new corridor. 46% of the attacks in this region in 2010 and 32% in 2011 took place in the security corridor. The Gulf of Aden, whose role as a region of pirate activity was indisputable in 2008 and 2009, nonetheless had its importance reduced from 2010.

The incidents are spread out in a more proportional way over the course of the year in the Gulf of Aden. This is because the influence of the monsoons is not as well-known there as it is in more open spaces. In the Gulf of Aden, the pirates prefer to carry on their activity between 6 and 10 o'clock in the morning. Outside assistance was requested on 82% of the occasions and the level of help received is linked to the start-up of the security corridor in 2008. While the percentages of help received beforehand did not reach 30% of the cases, after it came into effect, it was at an average of 50% between 2008 and 2011. In 2011, the number of cases of help received fell drastically in the Gulf of Aden, although this piece of data has been translated into an increase in the number of hijacks. In our opinion, the reason lying behind this apparent contradiction is the greater use of armed private security teams by merchants. An increase in the rate of violence used by the pirates since 2008 was also observed, causing material damage in 5% of the ships attacked.

The pirates' success rate reached its highest level in the series in 2008 (23% of the attacks ended with the ship being hijacked). In the following year, the figure for attacks was reduced by almost a quarter, and there was also a proportional decrease in the success rate. In spite of the attacks being reduced again in 2010, the pirates managed to keep their success rate at 23%, but this figure fell to 9% in 2011. It is significant that 11 of the 39 hijacks that occurred in 2008 were in the MPSA. A further 20 ships were hijacked in the IRTC, or in less than 3 miles of the corridor, between 2009 and 2011.

The fact that part of the vessels does not receive help in the Gulf of Aden could be related to the phenomenon that, according to data from the EU NAVFOR/ATALANTA operation, 25% of the ships are not registered to take part in the convoy groups of the security corridor. This significantly reduces the possibilities that the military forces deployed being able to find out the place where a vessel is located until this attacked by the pirates. The level of military protection in the Gulf of Aden has been heightened with the passage of time. While, in 2008, it was only possible to liberate 30% of the ships hijacked with the help received, that percentage reached 80% in 2009 and a full 100% in 2010 and 2011.

### 3.2.2. Somalia

In the Somali military domain, between 2005 and 2011, 6% of the total amount

of incidents attributed to the Somali pirates was reported. Almost 7 out of every 10 attacks occurred in Somalia between 2005 and 2007. In that country, October and May are the months of greatest pirate activity, as the weather conditions particular to the monsoons have no effect. 40% of the attacks were concentrated between 11 hours and 17 hours. A figure similar to the average one for incidents is recorded for night-time attacks in Somalia. In eight incidents, the ship attacked was at anchor: four of these happened in 2005 and others in 2007. In five of the eight cases, the ship was hijacked, given the possibility of deploying evasive manoeuvres being reduced if the ship is at anchor.

We know the type of ship attacked in Somalia in 91% of the cases. Two facts stand out: the absence of tankers and the presence of dhows, which represent 12% of the ships attacked, while on average they represent 1%. The fact that these are vessels that are typical to the region, normally used for transporting freight between local ports, could explain their high level of presence in the Somalia region. On the other hand, the figure for fishing boats attacked in the maritime domain of Somalia that is reported reaches 12% of the total, above the average level, which is 7%. Six cargo boats contracted by the UN World Food Programme were attacked in Somalia between 2005 and 2010. Four of these were hijacked. Two were carrying freight at the time of their hijacking and they were robbed by the pirates.

In Somalia, on 89% of the occasions, outside help was requested when a pirate attack took place, and this was received in 21% of the cases. The degree of violence used by the pirates in the Somali maritime domain is greater than in other areas and the pirates' success rate remained quite steady over the course of the years analysed: one in every two ships sailing within 200 miles of the Somali coast and that is attacked by pirates will be hijacked. Barely 13% of the ships attacked receive help, although 60% of these were liberated thanks to this.

### 3.2.3. Red Sea

9% of the total number of incident attributed to Somali pirates was reported in this region. 83% of the attacks took place between 2009 and 2011. Most of the attacks happen in the southern part of the Red Sea: the most northerly attack reported was in the area of Port Sudan, at the 19° 38' N latitude. 50% of the pirate attacks take place in just three months, between June and August, a period in which the influence of the monsoons stops attacks being perpetrated in the Indian Ocean. The same reason, but in a converse manner, can be found in the circumstance that between September and November, when the effect of the monsoons was diluted, pirate attacks in the Red Sea represent 14% of the total -as compared to the average of 29%-.

Unlike other regions, the attacks in the Red Sea area are spread out in quite a proportional manner between day and night. The fact of an above-average number of launches being involved stands out. There is also the fact that incidents with six or more people per launch add up to 55% of the total, as compared to the average figure of 34%. This greater profusion of alleged launches and pirates is due to the fact that, in

some cases, pirates are confused with the launches that carry out fishing or smuggling tasks.

The Red Sea is one of the few areas of operations of Somali pirates where, apparently, a time can clearly be established in which the presence of grenade-launchers is seen to occur from. This was on May 31, 2009, when the *Stolt Strength* tanker was attacked not just with automatic weapons, as had occurred in previous attacks reported in the Red Sea since 2005, but also with grenade-launchers. From that time, the presence of this type of weapon became increasingly more common.

The vessels attacked in the Red Sea received help in 11% of the cases, a figure that is below the average value of 25%. One in every four ships was struck by shots; but in recent years, violence has been increasing. While, in 2010, shooting took place in 26% of the attacks in the Red Sea area, this figure grew to 38% during 2011. However, no personal injuries were reported. Of the 111 attacks reported, only two ended in a hijacking. Four ships were boarded in 2011, but the fact that the crews locked themselves away in a safe area meant that the pirates had to abandon the ship. The average success rate is 5%, one of the lowest of all of the regions analysed.

#### 3.2.4. Rest of the Indian Ocean

We have referred to the Indian Ocean as being the maritime space that is not included in any of the maritime domains of the area of operations of Somali pirates. In the period analysed, 26% of the total number of attacks attributed to Somali pirates have been reported there. 81% of the attacks took place between 2009 and 2011, while 70% occur in the seasons in which the monsoons are not present (from March to May and from September to November). Three different time zones cross the Indian Ocean region, although most of the attacks are concentrated in the middle zone; that is to say, in the UTC+4 time zone. The pirates deployed their activity during all of the hours in which there was sunlight, but no particular time of day stands out. On average, 65% of the attacks asked for outside help, below the average figure (80%). Perhaps this piece of data establishes a correlation with the fact that a large part of this region is far away from anywhere, as compared to the usual area patrolled by military units. This leads to fewer requests for help, as there is less hope of receiving it. The data on the degree of help received is clearly below the average figure, and it barely reaches 11% of the cases.

A considerable increase in the level of violence used by the pirates since 2008 is recorded, in an upward trend that reached its height in 2011, when shooting took place in 74% of the attacks. The pressure to manage to be able to hijack a ship may lead to more violence being used in order to get the crew to stop the vessel. Consequently, more material damage occurs in the Indian Ocean than in other regions. No personal injury was reported in the Indian Ocean between 2005 and 2007. The 6 deaths reported in 2009 (one captain and five pirates) were people who lost their lives as a result of two rescue operations, deployed with military units, just three days apart.

The success rate of the pirates in the Indian Ocean remained relatively stable over the course of the years analysed, with figures of around 14%, which are below average.

Of the 66 hijacks occurring in the Indian Ocean, help was sent in 22 cases and it was possible to liberate the vessel in 9 cases. The duration of the attacks in region is longer than the average time. 52% of the attacks lasted for at least an hour –as compared to 33% for the average; 24% of the attacks were prolonged for two hours or more, when the average is 16%. We can deduce from these data that the pirates in the Indian Ocean have more time to prolong their attacks. Probably, this is due to the possibility of the ship under attack receiving help is lower.

### 3.2.5. The Seychelles

The Seychelles archipelago has suffered from the presence of pirates since 2008. 63% of the attacks were concentrated during the course of 2009. This is most likely due to the increase in the military presence in the Gulf of Aden, which meant that pirate activity moved southwards. The lower number of the attacks occurring in the Seychelles since 2010 is chiefly due to the pirate activity transferring eastwards, closer to India and the Maldives. The influence of the monsoons in the Seychelles limits the possibility of pirate attacks. From December to February and from June to August: only 6% of attacks are reported in those critical months.

A higher incidence of the attacks is recorded at both the start of the morning, from 5 to 8 o'clock, and in the afternoon, from 2 to 5 pm. The first night-time incident in the Seychelles took place on April 6, 2009, at 3 in the morning (local time), as a result of which the *Win Far 161* Taiwanese fishing boat was hijacked, and this was used as a mother ship later on. Attacks on fishing boats represent 22% of the total, which is very much higher than the average, (7%). This can be explained by the fact that fishing and its associated activities constitute around 15% of the formal employment of the archipelago<sup>5</sup>.

No attacks in the Seychelles region that were launched from four or more boats have been reported, a trend similar to that recorded in the Indian Ocean region. Outside help was requested in 79% of the attacks, a figure similar to the average one. Although the help received in the Seychelles is less than the average figure, it was clearly above this in 2011: 33% as compared to an average of 19%. In the Seychelles, 59% of the vessels attacked suffered damage as a result of shooting, well above the average (27%). In the same way as happens in the Indian Ocean region, the degree of violence used in the Seychelles is higher than average, and so is the level of material damage caused. As regards personal injury, one incident was reported in 2011 in which one seaman and two pirates were injured and another pirate died as a consequence of a rescue operation. 17 ships were hijacked in the Seychelles between 2008 and 2011. 33% of the total of the hijacking occurred at night, and a further 50% in the in the early hours of the day, which represents a significant variation as contrasted with the usual pattern of Somali attacks.

---

<sup>5</sup> SEYCHELLES FISHING AUTHORITY. "Annual Report". Mahe; 2006, p. 4.

### 3.2.6. Rest of the regions

Pirate attacks have also been reported in Kenya, Tanzania, Yemen, Iran, Oman, India, Pakistan, the Maldives, Madagascar, Mozambique, Mauritius and Comoros and the French territories of Mayotte and Tromelin Island. The number of incidents reported in most of these areas is small and, very often, the dates of the attacks are concentrated between 2009 and 2011. Hence, we will only emphasise the aspects that we reckon are most notable.

Kenya underwent a significant increase in pirate attacks in 2010, the year in which 60% of all of those reported in its territory happened. Night-time attacks represent a percentage higher than the average, given that they add up to 26% of the total as compared to the 16% average for all of the regions. Five boats were hijacked in Kenya.

28 pirates attacks took place in Tanzania (in 2007, 2010 and 2011), although 92% have occurred in the last two years. 82% of pirate attacks are concentrated in the months in which the monsoons have less influence in the region. 14% of the attacks happened in June and December, when the weather conditions are less favourable to pirate activity but, at most, they occurred 80 miles from the coast. We can highlight the fact that nearly half of the incidents took place in the middle of the night. In Tanzania, 5 ships were hijacked in 2010, and a sixth one in 2011. Three out of the five hijackings that we know about occurred during the night.

In Oman, Somali pirates have carried out 59 attacks since 2009, but 67% of these occurred in 2011. In our opinion, some incidents that happened in previous years could also be considered to be typical attacks by Somalia groups. Unlike the other regions analysed, pirate activity in Oman does not usually decrease in the monsoon season, but rather quite the contrary happens. Thus, 39% of the attacks are reported between December and February, and a further 13% between June and August. This phenomenon is owing the fact that the areas nearest the coast are not as affected by bad weather when the monsoons come. 45% of the vessels attacked in 2010 received outside help, a figure that fell to 16% in the following year. In 2010 we can highlight the high percentage of damage to shipping, 66% of the cases, which is well above average (24%). In one rescue operation, launched to liberate the American yacht *Quest*, the pirates killed the four crew members. In Oman, 17 vessels were hijacked, which represents a 31% success rate, a figure that is higher than the average one. It should be noted that one of the hijackings took place in the territorial waters whilst the ship was at anchor three miles from Salalah. This shows a significant change in the modus operandi of the Somali pirates, who usually attack ships while they are sailing.

In the region that we have called Yemen, there were 27 pirate attacks between 2007 and 2011, 55% of the cases in the final two years of the series. 70% of the incidents took place in periods in which the monsoons had less influence. The percentage of occasions on which help was received was 20% in 2009; it fell to 13% in 2010 and it dropped to 0% in 2011. These data are well below average. In Yemen, the pirates are more violent than in other regions. Between 2009 and 2011, the number of cases in which shooting took place is 67%, but no personal injuries were reported. Two ships



were hijacked in by pirates in 2010, and a further two in 2011.

Other Somalia pirate attacks have taken place in India (12), Iran (11), the Comoros (7), Mozambique (5), Madagascar (3), Mayotte (3), the Maldives (2) Mauritius (2) and the Tromelin Islands (1). As a result of all of these attacks, the Somali pirates managed to hijack seven ships. It is very significant that no hijacking took place in this region in 2011.

The last maritime domain visited by the pirates was Pakistan where four pirate attacks happened in 2011, two of which ended with the ships being hijacked. On March 24th of that very same year, two ships were attacked in Pakistan, probably by the same pirate group. The attacks occurred 30 miles out, with a difference of four hours between them.

## 4. Discussion about the results

### 4.1. The Somali pirates' capacity for adaptation

The pressure of the international fleet in the Gulf of Aden led to a dual phenomenon: first, the attacks were concentrated in the security corridor and later on, when the military presence there had shown how effective it is. This meant that the pirate activity moved to the eastern and western ends of the Gulf, going into the waters of the Red Sea, to the west and beyond the isle of Socotra to the east (into the region that we have called Yemen). Most of the attacks in Yemen were reported along the length of an imaginary line that seems to coincide with the approach that the ships make to the security corridor (or when they leave it), so as to become part of the convoys that sail through the Gulf.

The movement of pirate activity towards the Indian Ocean has also been noted, compelling the international bodies that monitor piracy to recommend that sailing is done increasingly far from the Somali coast. Nowadays, the Somali pirates have managed to reach almost any part of the western Indian Ocean, between the coast of Somalia and India, reaching as far north as Iran and as far south as Mozambique. It has been the military pressure suffered by the pirates in the Gulf of Aden that has brought about this change in their *modus operandi* and meant they sail hundreds of miles from the coast in order to launch their attacks.

The Somali pirate groups seems to combine action at high sea, during the months in which the monsoons are less perceptible, from March to May and from September to November, deploying their activity in areas that are largely safe from the effects of the weather throughout the year: the Red Sea, the Gulf of Aden or the coastal strip of Oman. It seems clear that the pirates adapt their criminal activity to the state of the sea.



The pirates seem to have adjusted their strategy to the presence of the security corridors. They began a series of night-time attacks in May 2009, which had not been common up to that time. Given the lack of results they launched other coordinated ones, at the same time and against various ships, with the aim of mocking the military presence.

The Somali maritime domain is a region of pirate activity in decline. While in previous year the attacks had been carried out from skiffs that sailed out from the coast, the utilisation of mother ships as high seas operations platforms has enabled the pirates to spread their activities for hundreds of miles along the coast. This fact, along with the situation of the notable reduction in sailing in the areas near the Somali coast, because of the pirates' particular actions, has meant that the attacks in the Somalia area have been reduced, but they have not definitively disappeared.

In 2010, the Indian Ocean exceeded the Gulf of Aden as the most productive area for Somali pirates for the first time. In that year, 31% of all of the hijacks took place in the Indian Ocean. This turning point was confirmed in 2011: 51% of all of the hijacks took place in the Indian Ocean.

The highest number of occasions in which help was received was in 2008, when over 80% of the attacks were concentrated in the Gulf of Aden. The creation of a maritime security corridor means that ships could cross it with a degree of protection that had previously not existed. It is no coincidence that all of the vessels that received help in 2008 were ploughing through the waters of the Gulf of Aden. Neither is it a coincidence that on the 60 occasions on which help was received in that particular year, no fewer than 48 (80%) took place from the time at which the security corridor was set up, that is to say, in little more than four months.

Later on, they moved towards other regions, and the Gulf of Aden has had a diminishing role. The strategic objective of the pirates seems clear. Given that the patrols deployed by the international naval presence are achieving their aim of reducing the success rate of the pirates in that region, the attackers sought to make the air and sea forces to widen their radius of action as far as possible. It is hoped that by doing this that the military units would find it harder to carry out a swift and effective response to their attacks, and that if military assistance did come, it would do so with the longest possible delay. The clear fall in the number of occasions on which an attacked ship has received help, since 2009, seems to confirm the success of this strategy.

It has been common in the Red Sea area to report incidents with a number of skiffs that is higher than the average. An attack with up to 25 people on board against a ship has been reported. It is likely that the number of incidents reported in the area immediately surrounding the Bab el Mandeb strait, where a higher number of launches and people occupying them is reported, are false alarms, caused by the significant role that smuggling plays there.

The main reason why Kenya has become an attractive area for piracy seems to be due to the agreements that Nairobi had signed with various countries and organisations, such as the European Union, Canada, the United Kingdom and China, being

abandoned. The aim of this measure was to take over the prosecution of the pirates arrested by the military units of those countries. These agreements had meant that the ships of the signatory States had driven the pirates towards Mombasa. In practice, it meant that a warship from the international naval fleet was very often found spending several days in that port, until the processes of handing over the arrested pirates had been completed. Probably, this frequent traffic of warships towards Mombasa was a deterrence factor in making the pirates stop going into the maritime domain of Kenya. In fact, when the cancellation of the agreements had just been announced by Nairobi on September 30, 2010, pirate incidents then began happening in its waters, to the point at which 10 of the 12 attacks occurring in 2010 took place in the final quarter. This phenomenon could have affected Tanzania, Kenya's neighbour, as well. The latter country has also suffered pirate attacks since that time.

One significant case, which gave rise to a significant variation in the pattern of attacks of the Somali pirates, was the hijacking of the Malayan container ship, *Albedo*, by means of the use of a mother ship, a petrol tanker sailing under the Maltese flag, with the name of *Polar*, which is not very common. The *Polar* had been hijacked on October 30th, 2010, some 800 miles from the Horn of Africa. It was used as a platform for the subsequent hijacking of the *Albedo*, on November 26th of that particular year. In this way, the pirates were altering their usual *modus operandi*, based upon launching their attacks from fishing boats (dhows) and they generated a new threat, since an attack could now come from any merchant ship.

The incident that occurred on February 2, 2011, should also be highlighted. After failing to hijack a tanker ship, and finding themselves with the presence of a military detachment that was coming to detain them, the pirates threatened to kill the crew that were held hostage on the mother ship if the military came near.

Another interesting case was the capture of the fishing boat Vega 5, in the territorial waters of Mozambique, in December 2010. This was a ship sailing under the Mozambique flag and with a captain from the same country and that had Spanish boatswains. Both of the Spanish citizens were taken to land, with the aim of demanding a ransom for their release. The fishing boat, with the rest of its crew still on board, was also utilised as a mother ship. This situation went on until March 14, 2011, when a military operation by the Indian navy ended with the sinking of the Vega 5, the arrest of the 61 pirates, the release of the 13 crew members and the death of a further nine of them<sup>6</sup>. Curiously, the action by the Indian Navy seemed to push the activity of the pirates towards the north in the weeks following this. They headed for the Pakistani coast, a country whose naval forces were suffering from a lack of resources<sup>7</sup>. The two Spaniards who had been held were released in May 2011 after a ransom of 5 million dollars had

---

6 "La Marina india libera al 'Vega 5' pero los dos gallegos siguen cautivos en tierra", *El Mundo*, 14 de marzo de 2011; <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/03/14/galicia/1300100477.html>

7 "Indian Navy nets dozens of pirates", *Safety at Sea International*, may 2011, p. 15.

been paid, according to the pirates themselves<sup>8</sup>.

The displacement of the pirate activity, far from the Gulf of Aden and from Somalia, has forced the international naval fleet to extend its area of action. This has had consequences that are difficult to make proportional to the area they have to protect. Given the impossibility of assembling a similar fleet, the ship-owners opted for vessels with armed security guards. According to our data, 35% of the ships that were attacked by Somali pirates in 2011 had these guards on board them. The fact that no ship with such staff on board has been hijacked is a strong incentive for the ship-owners and this explains the increase in the business of private security companies dedicated to providing maritime security services.

#### 4.2. Somali piracy as a threat to international security

Somali piracy has moved on to an advanced phase. It is not now run by a small group of impoverished Somali fishermen<sup>9</sup>. Now they have mother ships, negotiators, spokesmen, accountants, investors and logistics supervisors and they probably also have the support of the Somali diaspora in countries such as the United Kingdom or Canada. They are capable of bribing the local authorities and we should not discount the existence of some type of network of informers working from the ports that tell them about the most vulnerable targets. Entire Somali towns see how their economies depend on the hijacking of ships and the payment of the ransoms.

Piracy in Somalia is carried on within the context of a civil war, which has devastated the country for twenty years. We cannot discount the fact that part of the ransoms paid to the pirates are used to finance this and even that the money is sent to terrorist groups that are affiliated with Al Qaeda, such as Al Shabab. Identifying and locating the pirates when they are out at sea is a complicated task and it requires having a broad panoply of resources available. The range from and include the air forces of the maritime patrol and unmanned planes (UAVs) to satellites. It is not easy to confront them in a proportional and discerning manner either. Not just when they have managed to hijack a ship and they are holding its crew hostage, but also at the time at which once the ransom has been paid they camouflage themselves amongst the local population that is waiting for them on land so that they can avoid being captured. Moreover, the field of battle spans over two million square miles, where pirates and fishermen, which use similar vessels, are often jumbled together, which makes it hard to differentiate between them.

On the other hand, the national legislation of some of the countries involved in repressing piracy does not even contain the offence of piracy. Or, if they do contain this, the authorities prefer to avoid becoming involved in a legal process that does

8 "Liberan a los dos marineros gallegos del «Vega 5» secuestrado en Somalia", ABC, May15, 2011.

9 LENNOX, Patrick. "Contemporary Piracy off the Horn of Africa". Calgary: Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, 2008, p. 10.

not always guarantee the desired result, because collecting evidence and witness statements means that part of the military officers concerned have to deal with these task and they even have to go back to their countries to give a testimony. In quite a few countries, the legislation requires an arrested person to be placed at the disposal of the court in a very short period (24 or 48 hours) with the logistics problems that such an obligation causes in a maritime context in which a warship is thousands of miles from the nearest coast. These facts help the pirates to get released when they are on land, after their ships have been destroyed and their weapons decommissioned, with the underlying message that this sends to the pirates.

All of the facts mean that very often it is not possible to obtain the best performance from the military capabilities of the international air and sea deployment, despite their obvious technological and weapons superiority. In short, the conflict that the Somali maritime piracy generates does not seem to have a short-term solution and therefore, unless the security situation on land gets significantly better, we can predict that this is going to last for some time.

The greater degree of coordination of the attacks amongst diverse pirate groups or the development of a more complex tactic of coordinated actions by a pirate group are symptoms that we may consider in making a qualitative leap in the pirates' combat techniques. To some extent, the stages of the classic outline of guerrillas-fighting procedures, states that when an insurgent manages to go from simply occupying a piece of land that barely has any surveillance, and then moves to fighting with tactics using simultaneous strikes at different points, some of these serving as a distraction, is a way of successfully taking on a conventional army that is much more superior in terms of resources and weapons. In the classic outline of fighting against insurgency, taking on the insurgent in its own terrain in response to its attacks within action-reaction dynamic, is usually less effective than taking initiatives and directly attacking its bases, as was confirmed by the elimination of the pirate bases by the Islamic Courts in 2006. However, the withdrawal of the United States (and subsequently of the UNO) from Somalia in the 1990's entailed a significant reminder for the international community about the risks of multi-national intervention in Somali terrain.

## 5. Conclusions

We consider that the methodology that is based on identifying and analysing Somali pirate incidents, in accordance with the proposed categories, has proved useful in understanding the modus operandi of Somali piracy. This enables us to suggest that this methodology should be used to study other cases of maritime piracy that have appeared in recent years, for example in the Gulf of Aden. This would facilitate the undertaking of comparative studies that would make it possible to make progress in understanding modern sea piracy.

As regards the study of the evolution of Somali piracy, it is very interesting to look

at the consequences that the changes in diverse elements and factors may produce. The key question is whether piracy will disappear if the internal conditions of Somalia change. Or whether, on the other hand, this is an activity that will continue over time and that will adapt itself to the evolution of the country in the coming years. Given that the two main factors that make it possible for Somali piracy to carry on are the payment of the ransoms and the corruption amongst local authorities, it is appropriate to go into greater depth in investigating both of these variables. On the other hand, it is considered necessary to analyse the evolution of unlawful fishing by foreign fleets within the Somali maritime domain, as well as the effect this has on the investigation and prosecution of other acts such as dumping toxic products in the waters near Somalia.

Similarly, in relation to the regional context, it is worth going into greater detail about the effect of Somali piracy on the economies of neighbouring countries (tourism in Kenya and the Seychelles, fishing in Mozambique, etc.) and aspects related to the degree of security that a change in the regional context may entail.

In relation to international terrorism, it seems opportune to continue with the study of the contacts that have recently been initiated between the pirates and Al Shabab, so as to ascertain whether this is merely a relationship that seeks to gain mutual economic benefit or it could give rise to some of the pirate leaders becoming more actively involved in the internal Somali conflict, even by means of them participating through financing terrorist activities in neighbouring countries in the region.

Lastly, we consider that it is also necessary to study whether, if the use of security surveillance staff spreads, the deterrence effect of this means that merchant ships will be hijacked when companies are unable to hire them as they do not have sufficient financial capacity to do this. This phenomenon could have a bearing on the duration of the hijacks, which could become prolonged, as has already happened in some cases in which the owner or the country of origin of the crew have not felt that they can meet the ransom demand payment. A second consequence could consist of an increase in the scale of the violence used by the pirates, if they feel they are unable to hijack ships. This is why it is necessary to investigate whether the confrontations between pirates and security teams are going to rise; or whether the exchanges of shooting end up causing fatalities in both groups. It is likely that the shipping companies and owners that have fewer economic resources, which cannot assume the cost of hiring private security, will decide to get their boats to sail around the African continent, avoiding sailing in high-risk waters. This fact could economically benefit the strongest shipping companies and reduce competition in the sector. Similarly, we should investigate whether this phenomenon could lead to some kind of extra cost in the price of the products transported and the impact of this on the companies affected and on the end consumer.



## BIBLIOGRAPHY

- HANSEN, Stig Jarle [On line] (2009). "Piracy in the greater Gulf of Aden. Myths, Misconception and Remedies". Norwegian Institute for Urban and Regional Research; <http://www.nibr.no/filer/2009-29-ny.pdf> [Consulted: 11/02/2012]
- IBÁÑEZ, Fernando [On line] (2012). "Obstáculos legales a la represión de la piratería marítima: el caso de Somalia". [*Legal obstacles to the repression of maritime piracy: the case of Somalia*}] Magazine CIDOB d'afers internacionals, no. 99, Barcelona, October 2012; [http://www.cidob.org/es/content/download/32658/525515/file/159-178\\_FERNANDO+IBA%C3%91EZ.pdf](http://www.cidob.org/es/content/download/32658/525515/file/159-178_FERNANDO+IBA%C3%91EZ.pdf) [Consulted: 11/02/2012]
- IBÁÑEZ, Fernando (2013). *La amenaza de la piratería marítima a la seguridad internacional: el caso de Somalia* [*The threat of maritime piracy to international security: the case of Somalia*]. Ministry of Defence, Spanish Institute of Strategic Studies. Collection of Doctoral Thesis, Madrid.
- IMB (INTERNATIONAL MARITIME BUREAU) (2005-2011). *Piracy and armed robbery against ships, annual reports 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 and 2011*. London.
- IMO (INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION) (2005-2011). *Reports on acts of piracy and armed robbery against ships*. Circulars of Maritime Security Committee, London.
- LENNOX, Patrick [On line] (2008). "Contemporary Piracy off the Horn of Africa". Calgary: Canadian Defence & Foreign Affairs Institute; <http://www.cdfai.org/PDF/Contemporary%20Piracy%20off%20the%20Horn%20of%20Africa.pdf> [Consulted: 11/02/2012]
- MSC(HOA) (MARITIME SECURITY CENTER-HORN OF AFRICA) [On line] (2010). "Latest alerts"; <http://www.mschoa.org> [Consulted: 31/12/2010]
- MURPHY, Martin N. (2011). *Somalia: The new barbarity?. Piracy and Islam in the Horn of Africa*. New York: Columbia University Press.
- NGA (NATIONAL GEOSPATIAL-INTELLIGENCE AGENCY) [On line] (2005-2011). "Anti-Shipping Activity Messages", <http://msi.nga.mil/NGAPortal/MSI.portal> [Consulted: 11/02/2012]
- ONI (OFFICE OF NAVAL INTELLIGENCE) [On line] (2005-2011). "Worldwide Threats to Shipping Reports", <http://msi.nga.mil/NGAPortal/MSI.portal> [Consulted: 11/02/2012]
- SATKAUSKAS, Rytis (2010). "Piracy at sea and the limits of international law". *Aegean Rev Law Sea*. Rodas: Aegean Institute of the Law of the Sea and Maritime Law. Vol. 1, nº. 2, pp. 217-235.
- SEYCHELLES FISHING AUTHORITY [On line] (2006). "Annual Report". Mahe; <http://www.sfa.sc/Annual%20Reports/Annual%20Report%202006.pdf> [Consulted: 11/02/2012]





*Javier Jordán*

*Associate Professor in Political Science and director of the Master's course in Strategic and International Security Studies of the University of Granada*

## DRONEATTACKSCAMPAIGN IN YEMEN

*Since 2009, the United States is carrying out a campaign of air strikes against al Qaeda in the Arabian Peninsula, with an increasing use of unmanned combat aerial vehicles. This paper analyzes the causes that explain the origin of the campaign describes its main characteristics and values its consequences.*

*United States of America, Yemen, Al Qaeda, Drones, Military Technology.*

## DRONE ATTACKS CAMPAIGN IN YEMEN

The use of unmanned combat air vehicles (UCAVs) has become an increasingly attractive option for the White House. It makes it possible to carry out armed interventions with a lower military profile, without creating barely any political debate and causing a small amount of social opposition.<sup>1</sup> It is also in line with the principle of avoiding commitments that entail the prolonged presence of troops on the ground: an axiom of the current Obama Administration, also supported by academic figures of the standing of John Mearsheimer.<sup>2</sup> The increasingly prevalent use of armed drones is consistent with what Edward Luttwak, in the 1990's, called the paradigm of post-heroic war (which was again supported by the unsatisfactory experiences of Iraq and Afghanistan).<sup>3</sup> This also easily fits in with the current Revolution in Military Affairs, and it could even be the seed of a future RMA.<sup>4</sup>

In recent years, CIA drone strikes in Pakistan have stolen most of the limelight about this topic. However, the actions carried out in Yemen have gone unnoticed for many years. In 2012, there was almost equality in number of these with the ones carried out in the Pakistani tribal areas: 46 air attacks in Pakistan and 42 in Yemen. The shortage of information and the difficulty in comparing it, prevent the necessary rigour being applied in preparing a piece of research that might explain the Yemen campaign. For this reason, the nature of this article is basically descriptive in recounting the facts, and it is exploratory in its hypothesis and its conclusions. The presentation is divided into three sections: causes, main characteristics and strategic consequences of the campaign of American air strikes in Yemen. We start with the reasons that have given rise to the campaign. These are namely: the transnational threat of Al Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP) and the strengthening of that organisation in Yemen.

---

<sup>1</sup> This article is framed within the research project CSO2010-17849 "The organisational structure of international terrorism: Analysis of its evolution and its implications for European security", which is financed by the 2008-2011 R+D+I National Plan.

<sup>2</sup> Klaidman, Daniel, *Kill or Capture: The War on Terror and the Soul of the Obama Presidency*, (Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2012); Mearsheimer, John, "Pull Those Boots Off the Ground", *Newsweek*, December 28, 2008.

<sup>3</sup> Luttwak, Edward N. "Give War a Chance", *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4, (1999), pp. 36-44

<sup>4</sup> Jordán, Javier and Baqués, Josep, *Guerra de drones. Política, tecnología y cambio social en los nuevos conflictos* [Drones War. Policy, technology and social change in new conflicts], (Biblioteca Nueva: Madrid, 2013) (in press).

## The transnational threat of Al Qaeda in the Arabian Peninsula

On November 3, 2002, a Predator drone ended the life of the Al Qaeda member, Abu Ali Al Harizi, and of his five escorts, while his vehicle was travelling along a road in Marib, in eastern Yemen. This was the first and only action of this type that was undertaken in the country for a long time period. In the same way as happened in the Afghanistan theatre of operations, the Iraq invasion in 2003 required military and intelligence resources to be diverted. At the start of that decade, according to the calculations of the CIA Counter-terrorism Centre, some twenty commanding officers were operating in Yemen and there were roughly a hundred militants from the terrorist organisation.

The United States did not pay attention to Yemen until six years later. At the start of 2008, a small CIA station issued an alert about the regeneration of the Yemeni arm of Al Qaeda. In March of that year, its militants unsuccessfully attacked the United States embassy. Six months later, in September, several Al Qaeda operatives in the Arabian Peninsula, disguised as police officers, again fired shots against the main door of the diplomatic facility. Six attackers died along with six Yemeni police officers and seven civilians who were there.<sup>5</sup>

But the most worrying thing was that AQAP was becoming a transnational threat. This assessment was effectively confirmed by the following acts in the years after that:

- On November 5, 2009, a psychiatrist from the US Army, Nidal Malik Hasan, killed three people and wounded a further twenty-nine with his standard-issue weapon in Fort Hood (Texas). Since December of the previous year, Hasan had exchanged twenty e-mails with Anwar Al Awlaki, one of the chief instigators of contemporary Jihadism associated with Al Qaeda in the Arabian Peninsula. In those messages, Hasan had consulted Awlaki about the legitimacy of killing United States soldiers. A few days after the attack, Awlaki publicly praised the Fort Hood episode.<sup>6</sup>
- On December 25, 2009, Umar Farouk Abdulmutallab, a young Nigerian who was equipped and trained by AQAP, unsuccessfully attempted to detonate an explosive concealed in his underwear on a plane coming from Amsterdam, when it was about to land in Detroit. There were 290 people travelling on the plane.
- In October 2010, two explosive devices were found in two civilian freight aircraft, hidden in printers being sent to Jewish institutions in Chicago. The bombs were discovered in time, thanks to the information obtained by Saudi intelli-

5 Aid, Mathew M., *Intel Wars. The Secret History of the Fight Against Terror*, (New York: Bloomsbury Press, 2012), pp. 143-144

6 Heffelfinger, Christopher, "Anwar al-'Awlaki: Profile of a Jihadi Radicalizer", *CTC Sentinel*, Vol. 3, Issue 3, 2010, pp. 1-4.

gence. One was found in the middle of the journey, at a British airport, and the other in Dubai. A week afterwards, Al Qaeda in the Arabian Peninsula announced its responsibility for the plot, as well as for an alleged attack on Freight Flight 6 of UPS Airlines. This latter case concerns an accident to a Boeing 747, near Dubai airport, in which two of its crew members died. Nonetheless, the subsequent investigation discarded the possibility of their having been an explosion on board.<sup>7</sup>

In March 2011, a British court sentenced Rajib Karim, a British Airways electronics engineer to thirty years in prison, for trying to attack a company plane whose destination was the United States. Rajib Karim and his brother had contacted Anwar Al Awlaki by Internet, declaring his intention to join in with the jihad abroad. However, Awlaki persuaded Rajib to take advantage of his job and put an explosive on an airplane. The British police arrested him before he could take his first steps in the plot.<sup>8</sup>

- In May 2012, the international mass media reported a new plot against commercial aviation by Al Qaeda in the Arabian Peninsula. In this case, the attempt was aborted, thanks to the fact that the suicide terrorist had been working for the Saudi secret services. In this way, the United States intelligence was even able to capture the explosive device (more sophisticated than the one used in the failed attempt of December 2009).<sup>9</sup>

In addition to these successful, aborted or failed attacks, where the link with Al Qaeda in the Arabian Peninsula is clear, other incidents took place in Europe and the United States that were indirectly encouraged by Anwar Al Awlaki. During the last years of his life, he had become one of the most popular visible faces of global Jihadism. Born in the United States, of Yemeni parents, Al Awlaki spoke English fluently and he could handle himself easily in web 2.0. He had studied civil engineering and he had informally specialised in Islamic studies, through lectures and dealings with scholars of Islam. Furthermore, he held different positions of responsibility at Islamic centres in United States territory, and over time he became a relevant figure in radical Islamic circles. He gave several conferences in the United Kingdom in 2002, and he set up residence in Yemen in 2004. From there, once he had become a member of AQAP, he contributed towards the violent radicalisation of a large number of individuals living in the West. His speeches in English were accessible to a new generation of sympathisers with Jihadism who did not know Arabic. There were numerous individuals and cells that recognised their inspiration as Awlaki. We set out some of the

---

7 UAE General Civil Aviation Authority, "GCAA eliminates the possibility of an onboard explosion regarding the crash of UPS Boeing 747 - 400 Cargo investigation", October 31, 2010

8 Vinograd, Cassandra, "BA worker jailed for 30 years for plane bomb plot", The Washington Post, March 18, 2011.

9 Shane, Scott & Scmitt, Eric, "Qaeda Plot to Attack Plane Foiled, U.S. Officials Say", The New York Times, May 7, 2012.

most notable ones:

- In April 2010, the FBI arrested a couple of converts in Alaska who had been planning an attack in the United States. They both acknowledged the influence that the figure of Al Awlaki had exercised over them, in their respective processes of violent radicalisation.<sup>10</sup>
- In May 2010, Faisal Shahzad placed a bomb in Times Square (New York), which failed to blow up. Although he had been trained and sent back to the United States by the Pakistani Taliban movement (TTP), following his arrest, Faisal Shahzad equally acknowledged in his interrogation that letters from Anwar Al Awlaki had contributed towards his radicalisation process.<sup>11</sup>
- Roshonara Choudhry was a student of King's College of London. In May 2010, she stabbed the British MP Stephen Timms in his stomach, because he had voted in favour of the Iraq war years before. She did not manage to kill him thanks to the public around them who tackled her. Choudhry acknowledged the influence that the speeches of Al Awlaki published on YouTube had had on her.<sup>12</sup>
- In December 2010, the British police arrested three groups of individuals living in Cardiff, Stoke and London who planned to commit attacks on different targets in the country, including the London Stock Exchange and the United States Embassy. According to the testimony of those arrested, their actions had been inspired by some advice they had read in the magazine called Inspire, published by AQAP with the assistance of Awlaki.<sup>13</sup>
- In June 2011, the British police arrested a Muslim couple who had intended to attack Jewish targets in Manchester. Their radicalisation process had happened during 2011 and 2010, induced by the contents of the same publication.<sup>14</sup>
- In June 2011, Joseph Anthony Davis and Frederick Domingue, two converts to Islam, were arrested by FBI agents when they were trying to buy automatic weapons in order to shoot at a military recruitment centre in Seattle. Davis admitted his admiration for Al Awlaki and the influence that his speeches had had on him.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> "Cops: Alaska Couple Lied About Terror Hit List", CBS News, July 21, 2010.

<sup>11</sup> Meleagrou-Hitchens, Alexander, "Anwar al-'Awlaqi's Disciples: Three Case Studies", CTC Sentinel, Vol. 4, Issue 7, July 2011, pp. 6-9.

<sup>12</sup> Dodd, Vikram, "Roshonara Choudhry: Police interview extracts", The Guardian, November 3, 2010.

<sup>13</sup> Gardham, Duncan, "Terrorists admit plot to bomb London Stock Exchange and US Embassy", The Telegraph, February 1, 2012.

<sup>14</sup> "Muslim couple planned to bomb Jews in al Qaeda inspired plot", The Telegraph, June 20, 2012.

<sup>15</sup> Stewart, Scott, "The Seattle Plot: Jihadists Shifting Away From Civilian Targets?", Stratfor, June 30, 2011.

- In October 2012, the FBI arrested Quazi Mohammad Rezwanul Ahsan Nafis, who intended to place an explosive in the Federal Reserve Bank in New York. Nafis also acknowledged that he had been inspired by the words of Al Awlaki.<sup>16</sup>

It is understandable that in August 2010, the CIA considered Al Qaeda in the Arabian Peninsula to be a greater threat to the United States than the terrorist affiliate in Pakistan<sup>17</sup>. This analysis would be confirmed in the months after that by new plots, and by the growing weakness of Al Qaeda Central, demonstrated, amongst others aspects, by the coating and death of its leader, Osama Bin Laden, in May 2011. Indeed, in July of that year, the then Defence Secretary, Leon Panetta, asserted that the United States was close to achieving the strategic defeat of Al Qaeda Central and that in his opinion, amongst the terrorist groups affiliated with Al Qaeda, the Yemeni branch represented the most serious threat to the interest of the United States.<sup>18</sup>

The American assessment about the dangerousness nature of the AQAP explains that Yemen has gradually become the third-placed company in terms of importance (preceded by Afghanistan and Pakistan) where the United States applies its military force in the fight against global terrorism.

### **State weakness in Yemen and the rise of Al Qaeda in the Arabian Peninsula / Ansar Al Sharia as a proto-insurgent movement**

Another fact that contributes towards the decision to carry out aerial attacks against AQAP is that the Yemeni state does not actually control its entire territory. Yemen can be considered to be an underdeveloped country, where nearly half of the population is living on less than two dollars a day<sup>19</sup>, and where roughly seventy per cent of its inhabitants live outside the large urban centres and where tribes continue having a very relevant social and political role, even though this is usually focused on very local agendas.

In political and military terms, the significance of the tribes varies. This is shown in quite a complex social map. Also, from the geographical viewpoint, this depends on their geographical distribution. The State's relationship with the tribes ranges from hostility to cooperation or mere mutual tolerance. To a large extent, the regime of the

16 Candiotti, Susan, "Man arrested after plotting Federal Reserve bomb, authorities say", CNN, October 18, 2012.

17 Miller, Greg & Finn, Peter, "CIA sees increased threat from al-Qaeda in Yemen", The Washington Post, August 24, 2010

18 Bergen, Peter & Rowland, Jennifer, "Obama ramps up covert war in Yemen", CNN, June 12, 2012.

19 "Yemen Country Brief," World Bank, April 2012.



former president, Ali Abdullah Saleh, was able to perpetuate this for over thirty years, thanks to his ability to forge alliances with the different tribes. In particular, he did this with the most politically powerful ones, such as the tribes that are geographically closest to Sana, the capital of the country.

Even before the so-called Arab Spring began, at the start of 2011, Saleh's dictatorial regime had to face a Shi'ite Huzi insurgency in the north and secessionist groups in the south. Following the contagion of Arab uprisings, the forces loyal to Saleh responded brutally, killing over fifty demonstrators in the university square of the capital in March 2011. Some tribes in the region near Sana switched their loyalties, and part of the army deserted. In June of that year, a mortar was launched against the presidential complex, hitting Saleh and several of those accompanying him (which included the prime minister and the deputy prime minister). Saleh was seriously wounded and he was taken to receive medical care in Saudi Arabia, where he stayed for three months. When he went back, and following an increase in civil violence, he transferred his presidential powers to then vice-president Abd Rabbuh Mansur Hadi. He definitively resigned in February 2012 and Hadi became the president of the country.

Al Qaeda in the Arabian Peninsula has taken advantage of the prevailing political instability. The proof of this was its capture of the towns of Zanzibar, Al Koud, Jaar, and Shaqra, in the province of Abyan, or Azzan in Shabwa province (which it later lost) during the course of 2011 and in early 2012. Nonetheless, the most notable thing is that the AQAP leaders have taken the lessons learned from the failure of Al Qaeda in Iraq as an insurgent movement.<sup>20</sup>

In 2009, AQAP formed the Ansar Al Sharia movement, which has a different flag and propaganda system, geared towards attracting followers amongst the tribes of the country. It has also formally created its own Islamic state but, unlike Al Qaeda in Iraq, it has not sought to impose itself from above on the tribes, a mistake that cost the Iraqi branch dearly when it faced the Al Anbar Uprising, a tribe that in turn ended up allying itself with the Americans. Conversely, AQAP utilises Ansar Al Sharia as a front organisation for inserting into the social fabric of the area where the terrorist organisation operates. With its literal meaning of 'the followers of the path of Islamic life', the members of Ansar Al Sharia, explain that their goal is to fight against the injustices that exist in the country, offering order and security, and building a society in accordance with Islamic principles. Along these lines, during the time in which it has permanently occupied some towns, Ansar Al Sharia has started up *dawa* centres for indoctrination and Islamic courts for dispensing justice.

Therefore, the speeches and actions of Ansar Al Sharia are leaving the particular globalist elements of Al Qaeda Central in the background, which is more in accordance with the local expectations of the populations. This moreover arises within the context

---

20 As regards the experience of Al Qaeda in Iraq, you can consult Moghadam, Assaf and Fishman, Brian (ed.), *Self-Inflicted Wounds - Debates and Divisions Within Al-Qaida and Its Periphery*, New York: Combating Terrorism Center at West Point, 2010).

of the wave of changes in the Arab countries. Ansar Al Sharia is trying to present itself as a legitimate opposition movement against a dictatorial and corrupt regime, as was the case until the time of the downfall of the one in Tunisia, the one in Libya or that which is precariously hanging on in Syria. One example of this strategy is the way in which Ansar Al Sharia captured Jaar, in March 2011. This is a small city, the capital of the Khanfar district, in the south-west of the country. Although the AQAP militants had operated in that district for some three years, they had not launched a coordinated operation until the Arab uprisings offered them the opportunity. They also made the most of the fact that the poverty and the poor tribal links with that region had enabled them to cultivate and obtain a certain degree of sympathy and support the local population.<sup>21</sup>

Ansar Al Sharia/AQAP offers material incentives in the form of new weapons, vehicles and salaries. Its resources mostly come from armed bank robberies and attacks on government institutions, such as police stations and barracks. To a lesser extent, it also receives financing from some private Saudi Islamic associations. In March 2011, AQAP took over control of a munitions factory near Jaar. In other attacks against military garrisons in Abyan province, it managed to capture a certain number of infantry combat vehicles and some aging T-55 tanks, along with plenty of small arms. In May of that very year, three hundred Ansar Al Sharia fighters conquered the city of Zanzibar, the capital of Abyan province. They ransacked the police stations and the provincial bank during the time it was under their control for.<sup>22</sup>

In addition to creating ties of dependency, Ansar Al Sharia is trying to set off some tribes against others. It does this by deploying members of tribes different from those of the place they are interested in. The aim of this is that if deaths occur in local confrontations, as well as AQAP reprisals, the local people will fear violence from the family members of those killed. In this way, the fear of provoking stronger rival tribes makes it harder for local sheiks to oppose the AQAP presence. At the same time, since a large part of its militants are Yemenis, AQAP are not facing the problems that were created for Al Qaeda in Iraq, which was mostly made up of foreigners. The Ansar Al Sharia members speak the same language as the local population, they understand their customs and they have put down roots in their society.<sup>23</sup>

It is estimated that the international component of AQAP constitutes less than a third of its organisation. It is mostly made up of Saudis and Somalis, plus a disparate group of individuals from Jordan, Afghanistan and Pakistan, together with some exceptional cases from Europe (albeit of North African origin).<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Swift, Christopher, "Arc of Convergence: AQAP, Ansar al-Shari'a and the Struggle for Yemen", CTC Sentinel, Vol. 5, Issue 6, 2012, pp. 1-6.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid.

Ansar Al Sharia managed to control several cities and territories in the southern provinces of Abyan and Shabwa for a little over a year. The Government's military offensive in spring 2012, forced most of the Ansar Al Sharia fighters to pull back to the mountainous regions of Azzan, abandoning the cities of Jaar and Zanzibar. In other cases, the territorial control was even more ephemeral, but it had a certain symbolic significance. In January 2012, AQAP took the city of Radda, just a hundred miles away from the capital of the country. It abandoned that position after negotiating and managing to get the government to release various extremists.<sup>25</sup> The taking of Radda was highly significant, because it is a town at the side of the highway that connects Sana with the eight provinces of the south of the country. In that way it showed that it could complicate the government's access to certain areas where its presence is already weak and contested. From that time onwards, it has focused on carrying out guerrilla actions and terrorist's attacks in its areas of influence, including the capital itself. In the last year it has carried out notable attacks there, such as the suicide attack on a military parade in May 2012, in which one hundred and twenty people died and a further three hundred were injured, or the assassination of Qassem Aqlani, a Yemeni in charge of security at the United States Embassy, in October of the same year.<sup>26</sup>

In that way, Al Qaeda in the Arabian Peninsula is managing to successfully move on from an embryonic phase, as a small terrorist group with just two or three hundred members, to another stage as a proto-insurgent movement, with more than a thousand militants. Its next objective would be to become a genuine insurgent movement, an ambitious and difficult target. Daniel Byman, in his theoretical proposal on proto-insurgencies moving to become insurgencies, identifies five challenges that, in his opinion, have to be overcome by these types of groups: generate a relevant political identity, presenting an attractive cause, prevailing over rival groups, obtaining a territorial sanctuary and obtaining outside support.<sup>27</sup>

AQAP is seeking to open up a path in this direction, by means of the creation of Ansar Al Sharia and the application of a strategy targeted at winning local support, adapting its remarks to fall into line with local grievances. It also offers material incentives and it is trying to present itself as an effective alternative to state weakness. This endeavour is assisted by factors from outside the organisation that indirectly contribute towards the genesis and establishing of insurgent movements, such as the political context, the incapacity of the State and errors in the established political authority.<sup>28</sup>

25 Raghavan, Sudarsan, "When U.S. drones kill civilians, Yemen's government tries to conceal it", *The Washington Post*, December 25, 2012.

26 BBC News, "Al-Qaeda attack' on Yemen army parade causes carnage", May 21, 2012; Al Jazeera, "US embassy security chief killed in Yemen", October 11, 2012.

27 Byman, Daniel, "Understanding Proto-Insurgencies, *Journal of Strategic Studies*, Volume 31, Issue 2, 2008, pp. 165-200.

28 Jordán, Javier, "Delimitación teórica de la insurgencia: concepto, fines y medios [*Theoretical limits set to insurgency: concepts, aims and resources*]", in Jordán, Javier, Pozo, Pilar and Baqués, Josep (Ed.), *La seguridad más allá del Estado. Actores no*

This has therefore been another factor that has encouraged the United States air strikes against AQAP. In a context of state weakness such as that which Yemen is suffering from, and of the establishing of proto-insurgent commanding officers in areas beyond the Government's control, it is unrealistic to expect the police forces to be sufficient to dismantle the organisation. In the spring 2012 offensive, the Sana regime used five army brigades with abundant air support. In this respect, armed drones constitute one further means of fighting against a group that operates in regions that are hard to access. Its goal consists of depriving the organisation of its key leaders and preventing it from having a safe hiding place, by punishing it from the air.

### Main characteristics of the United States aerial campaign

The United States carried out its first air strikes against AQAP in December 2009, on the 17th and 24th; that is to say, very shortly before the young Nigerian activist failed to blow up the airplane that was about to land in Detroit. The start of the armed campaign against Al Qaeda in the Arabian Peninsula was not therefore a reaction to said terrorist plot, but rather it was in line with a gradual increase in the threat. This materialised in the attack on the United States embassy in Sana, in September 2008, and the Fort Hood shooting, in November 2009. In fact, it is logical to think that the Fort Hood attack served as a precipitating factor in the response. The general public heard talk about Anwar Al Awlaki for the first time, and about his association with Al Qaeda in the Arabian Peninsula, from the time of that attack.

Unlike the specific strike by a CIA drone in November 2002, the start of the American campaign was carried out by the US Navy, in this way demonstrating the speed and flexibility of its naval units when it comes to using force on land. The first attacks were done with Tomahawk cruise missiles or with manned airplanes, specifically the Harrier AV-8B of the Marines.<sup>29</sup>

In principle, the responsibility for the armed actions in Yemen lay with the Joint Special Operations Command (JSOC). This is still the case at present but, simultaneously, the CIA –acting in coordination with the JSOC– is developing its own armed drone strikes operations.<sup>30</sup> Three days after the attempted attack on the Detroit plane, over twenty CIA operatives went to Sana. The Ali Abdullah Saleh regime gave authorisation for Predator drones to carry out daily reconnaissance flights in the south of

---

*estatales y seguridad internacional [Security beyond the State. Non-state players and international security]*, (Madrid: Plaza y Valdés, 2011), pp. 113-134.

29 Mazzett, Mark, "Drone Strike in Yemen Was Aimed at Awlaki", The New York Times, May 6, 2011.

30 Entous, Adam, Gorman, Siobhan & Barnes, Julian E. "U.S. Relaxes Drone Rules", The Wall Street Journal, April 26, 2012.

the country, in those areas where the AQAP militants were hiding out. This was complemented by similar missions using US Navy combat airplanes.

Saleh made it a condition that all of the images captured by the drones had to be sent to an operations centre that was set up, with the help of the CIA, at the Yemeni ministry of defence. So as not to make American too obvious, Saleh proposed that, as the same way as happened in December, responsibility for the attacks should be attributed to the national air force.<sup>31</sup> Years before, in October 2002, the death of Al Harizi used by being fired on by a Predator had provoked a strong reaction in the streets of the capital. According to one of the American cables published by Wikileaks, in January 2010, President Saleh told General Petraeus –the chief of the Central Command at that time– “we will keep on saying that the bombs are ours, not yours”.<sup>32</sup> The position of the Yemeni government is now more explicit. On a trip he made to the United States, in September 2012, the current president, Abdu Rabu Mansour Hadi, acknowledged that the American attacks come with permission from his Government. He justified that stance by arguing that unmanned aircraft have more advanced technology and they are more accurate than Yemeni military aviation.<sup>33</sup>

The United States carried out a fresh air strike in mid-January 2010, followed by two more over the course of the same year. Ten new attacks took place in 2011, four of which were carried out by armed drones, including the one that ended Anwar Al Awalki's life in the month of September. The first assault with a CIA drone happened at the start of May 2011.<sup>34</sup>

The trend towards the use of UCAVs was confirmed in 2012, when all of the aerial actions were known to be carried out by unmanned aircraft. The number of strikes increased considerably following the resignation of President Saleh in February. In total, in 2012, forty-two air strikes were counted, as compared to sixteen recorded during the preceding three years. Figure 1 sets out the timeline of the strikes.

One factor that explains the increase in the bombing is that, in April 2012, the Obama Administration authorised the use of the so-called signature strikes: attacks against places and individuals that, because of their patterns of behaviour (detected using SIGINT, HUMINT or IMINT), suspicions arose that there were activities of Al Qaeda militants, even though the identity of the person or persons in question was

31 Aid, Mathew M., *Intel Wars. The Secret History of the Fight Against Terror*, (New York: Bloomsbury Press, 2012), pp. 149-150.

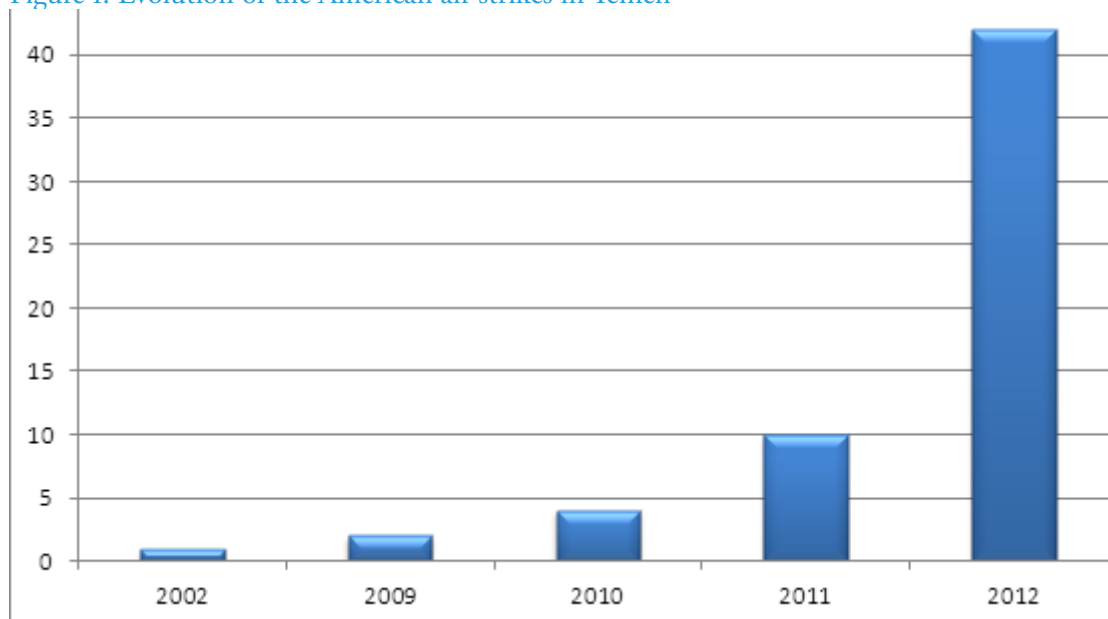
32 Bergen, Peter & Rowland, Jennifer, “Obama ramps up covert war in Yemen”, CNN, June 12, 2012.

33 Miller, Greg, “In interview, Yemeni president acknowledges approving U.S. drone strikes”, *The Washington Post*, September 29, 2012

34 Ackerman, Spencer, “CIA's Drones Join Shadow War Over Yemen”, *Danger Room*, June 14, 2011.

unknown.<sup>35</sup>

Figure 1. Evolution of the American air strikes in Yemen



Source: The Long War Journal

In total, between December 2009 and the end of 2012, the Obama Administration had carried out 58 air strikes against AQAP in Yemen, and probably 46 of those were with drones. We say probably because information in open sources does not always make it possible to distinguish when an attack has been carried out with cruise missiles, manned combat aircraft or drones.<sup>36</sup> The aerial actions have continued since the start of 2013.<sup>37</sup>

The attacks have been concentrated in the provinces of the southeast of the country which is where, as we have seen in the previous section, the bulk of AQAP/Ansar Al Sharia is operating. The map below, prepared by the National Security Studies Program of the New America Foundation, shows the geographical distribution of the bombings.

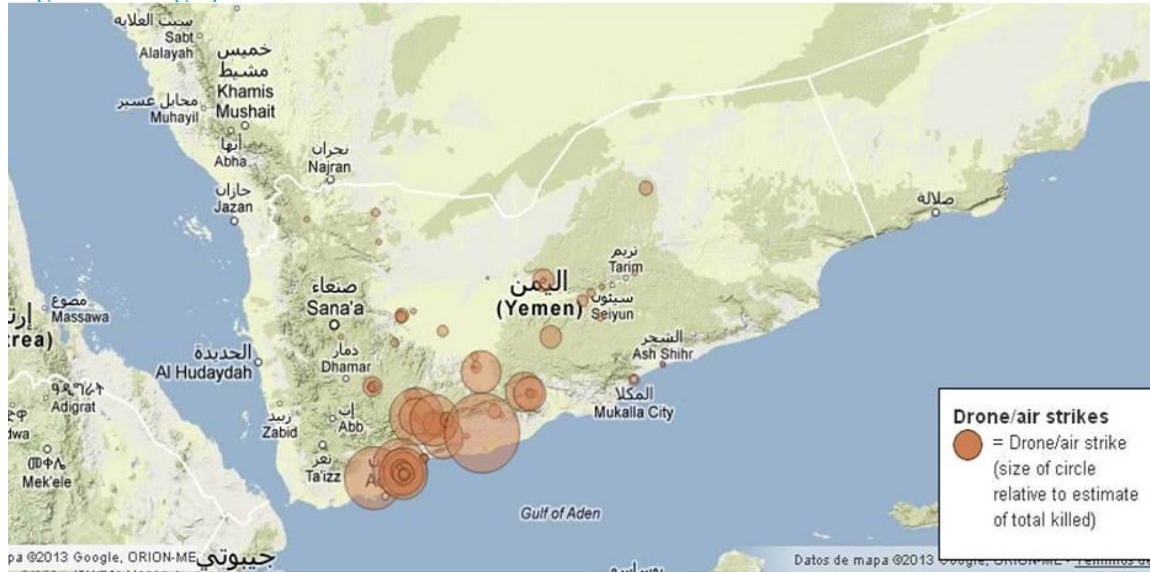
35 Miller, Greg, "White House approves broader Yemen drone campaign", *The Washington Post*, April 25, 2012.

36 National Security Studies Program, *Obama's Covert War in Yemen*, New America Foundation. Available at: <http://yemendrones.newamerica.net/>

37 The Bureau of Investigative Journalism, *US Covert Action in Yemen 2002–2013*. Available at: <http://www.thebureauinvestigates.com/2013/01/03/yemen-reported-us-covert-actions-2013/>



Figure 2. Geographical distribution of the air strikes



Source: National Security Studies Program. New America Foundation.

There are no official figures about the number of deaths caused by the air strikes. The sources that compile information about the actions in Yemen offer diverse estimates, which vary notably. According to the Programme of the New America Foundation, the strikes have led to the deaths of between 623 and 896 people. According to that source, the proportion of non-combatants killed was between 4 and 8.5%. The Bureau of Investigative Journalism, a British think-tank that is also tracking the American actions, proposes a range of deaths that oscillates between 374 and 1,077, of which 72-171 were civilians. Finally, the count made by *The Long War Journal*, another of the sources that are most quoted in referring to this question, speaks of 301 deaths (including the 2002 attacks), of which 82 were civilian. The disparity in the figures is one further example of the difficulty existing when it comes to ascertaining the actual harm caused by the campaign.

According to the Programme of the New America Foundation, air strikes have killed 23 commanding officers of a senior or mid-ranking level of Al Qaeda in the Arabian Peninsula. Table 1 sets out the names and the description of the ones, amongst these, who performed a more relevant function in the international planning of the terrorist organisation.

Table 1. AQAP commanding officers in charge of international planning killed

| Name                           | Description                                                                                                           | Approximate date of death |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| Adnan Al Qadhi                 | Sought for the attack against the United States Embassy in 2008                                                       | 7/11/2012                 |
| Said Al Shihri                 | AQAP number two                                                                                                       | 10/09/2012                |
| Fahd Al Quso                   | AQAP head of external operations. Sought for the attack on the USS Cole destroyer in 2000                             | 7/05/2012                 |
| Mohammed Al Umda               | Took part in the attack against the <i>Limburg</i> oil tanker in 2002                                                 | 22/04/2012                |
| Abdul Mun'im Salim Al Fatahani | Took part in the attacks against the <i>Limburg</i> oil tanker in 2002 and against the <i>USS Cole</i> destroyer 2000 | 31/01/2012                |
| Ibrahim Al Bana                | AQAP head of propaganda                                                                                               | 14/10/2011                |
| Anwar Al Awlaki                | AQAP international propaganda spokesman and possible head of external AQAP.                                           | 30/09/2011                |
| Samir Khan                     | Managing editor of the <i>Inspire</i> magazine                                                                        | 30/09/2011                |
| Ammar Al Waeli                 | Took part in the attack on Spanish tourists in 2007                                                                   | 15/01/2011                |

Source: Own preparation based upon information obtained from National Security Studies Program. New America Foundation and the Long War Journal

The armed drones used by the CIA and the JSOC in Yemen are the MQ-1 Predator and the MQ-9 Reaper, derived from the Predator, but these have greater militaristic capability and size. While the Predator usually carries two AGM-114 Hellfire missiles, the Reaper –in addition to the Hellfire– can also carry GBU-12 Pave way laser-guide bombs and GBU-38 JDAM GPS-guided bombs. The Reaper is capable of flying for fourteen hours with maximum load, being able to complete the attack cycle (find, fix, track, set, attack and assess the damage). Some of the drones that operate in Yemen take off from Camp Lemonnier, a former French Foreign Legion base in Djibouti. Diverse American intelligence units fitted with HUMINT and SIGINT in the region are also deployed from there.<sup>38</sup> Other are deployed from a base located in Saudi Arabian territory, whose existence was kept a secret until the start of this year. The drone that

<sup>38</sup> Aid, Mathew M., *Intel Wars. The Secret History of the Fight against Terror*, (New York: Bloomsbury Press, 2012), pp. 136.

killed Al Awlaki let from that particular base.<sup>39</sup>

Collaboration with the Saudi intelligence services plays an essential role in implementing the campaign, using its network of ground-based informers. Between 2003 and 2005, AQAP took on a major role in an intense campaign of attacks in Saudi Arabia. At the outset, the high level of preparation of veterans from Afghanistan caught the Kingdom unawares, but the situation went back to normal in a very short time. In eighteen months, the Saudis forces capture or killed twenty-two of the twenty-six alleged senior-level AQAP command officers. The organisation was left in pieces.<sup>40</sup> Faced with the difficulty of operating inside the country, some of the survivors joined in with the insurgency in Iraq, or they left for Pakistan. Others joined forces with the Al Qaeda forces in Yemen, which enabled Al Qaeda in the Arabian Peninsula, to re-establish itself in January 2009. In September of that year, the new AQAP tried to assassinate the deputy minister of the Saudi Home Office, using a suicide bomber, after the de-radicalisation programme had supposedly been successfully completed. The action was ambitious, but it did not achieve its goal. Subsequent attempts to rebuild its infrastructure in Saudi Arabia have failed, but as is logical, the intelligence is continuing to closely follow the Al Qaeda activity in the neighbouring country. The intelligence from Saudi human sources complements the intelligence from their American counterparts.<sup>41</sup>

In order to intimidate possible informers, Al Qaeda in the Arabian Peninsula has published videos on the Internet that show the execution of alleged spies, often in a brutal way. In one of these that was put on YouTube in summer 2012, it shows images of an alleged informer being crucified. In other cases, decapitated bodies have been left in the street as a warning.<sup>42</sup>

### Strategic consequences of the air strikes

When it comes to assessing the strategic consequences of the campaign carried on by the United States, we need to pay attention to two levels of analysis, which are related but different 1) consequences for the AQAP transnational terrorist capacity and 2) effects on AQAP/Ansar Al Sharia as a proto-insurgent organisation with national reach.

39 BBC World, "CIA operating drone base in Saudi Arabia, US media reveal", February 6, 2013.

40 Hegghammer, Thomas, *The Failure of Jihad in Saudi Arabia*, Combating Terrorism Center at West Point, February 25, 2010, pp. 15-17.

41 Worth, Robert F., & Eric Schmitt, , "Long-Running Antiterrorism Work with Saudis Led to Airline Plot's Failure", *The New York Times*, May 9, 2012.

42 Reuters, "Yemeni Qaeda beheads three men for spying on operations", October 9, 2012.

As far as the first aspect is concerned, the attacks against high value individuals (*High Value Targeting*, HVT) have deprived Al Qaeda in the Arabian Peninsula of people such as Anwar Al Awlaki or Samir Khan, who were performing a very significant function in the international dimension of the organisation (as was stated in the first section) and who are not easy to replace. The two of them had been educated in the United States and both of them, especially Awlaki- had demonstrated notable communication skills in directing the most radical Islamises amongst those living in the West.

At present, there is a rich academic debate concerning the effectiveness of the HVT campaigns in the fight against terrorist organisations. On the one hand, some authors cast doubt on how effective these are and they even warn that they may be counter-productive in nature, making use of empirical studies on samples that are more or less representative.<sup>43</sup> Then again there are others, also based upon empirical research, which assert that the HVT campaign reduces the efficacy of terrorist organisations.<sup>44</sup> There are also those that exclusively analyse the Israeli HVT campaign during the second Intifada, and conclude that the effects of this are neither beneficial nor unfavourable, in terms of operability and longevity of the target terrorist organisation. They say that therefore this policy has to be interpreted rather as an instrument of vengeance and political marketing (the number of attacks gives the impression that the government is doing something)<sup>45</sup>. Lastly, some authors are of the view that, due to problems of a methodological nature, the existing work prevents generalisations being made about the efficacy of HVT as a counter-terrorist tactic.<sup>46</sup>

In this analysis, we rather favour the final premise. The dubious validity of generalisations leads to a recommendation that the research into HVT efficacy should be evaluated case-by-case, by means of specific studies. However, in the question that concerns us it is still too soon to be able to assess the effects of HVT on the AQAP transnational plan. Following the death of Al Awlaki, AQAP has only planned one

---

43 Jordan, Jenna, 'When Heads Roll: Assessing the Effectiveness of Leadership Decapitation', *Security Studies*, Vol. 18, No 4 (2009), pp. 719-755; Cronin, Audrey Kurth, *How Terrorism Ends: Understanding the Decline and Demise of Terrorist Campaigns*, (Princeton: Princeton University Press, 2009); Mannes, Aaron, 'Testing the Snake Head Strategy: Does Killing or Capturing its Leaders Reduce a Terrorist Group's Activity?', *The Journal of International Policy Solutions*, Vol. 9 (2008) 40-49.

44 Price, Bryan C., 'Targeting Top Terrorists. How Leadership Decapitation Contributes to Counterterrorism', *International Security*, Vol. 36, No 4 (2012), pp. 9-46; Johnston, Patrick B., 'Does Decapitation Work? Assessing the Effectiveness of Leadership Targeting in Counterinsurgency Campaigns', *International Security*, Vol 36, No 4 (2012), pp. 47-79; Byman, Daniel L., 'Do Targeted Killings Work?', *Foreign Affairs*, Vol. 85, No 2 (2006), pp. 95-112.

45 Hafez, Mohammed M. and Hatfield, Joseph M., 'Do Targeted Assassinations Work? A Multivariate Analysis of Israel's Controversial Tactic during the Al Aqsa Uprising', *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 29, No. 4 (2006), pp. 359-82

46 Carvin, Stephanie, "The Trouble with Targeted Killing", *Security Studies*, Vol. 21, No. 3, (2012), pp. 529-555.

new transnational action (which, we will recall, was thwarted because an alleged terrorist was working for the Saudi intelligence services) and this was moreover followed by the death of the head of external operations, Fahd Al Quso. These facts would point towards a weakening of the AQAP transnational capacity, but we do not yet have a sufficient time perspective in order to assess whether this is merely a passing phase or a permanent situation, or to establish a clear correlation between the death of the AQAP commanding officers who were associated with the overseas dimension of the organisation and the reduction of its transnational profile. The deaths of Al Awlaki and Samir Khan has not however had the influence of placing a stop on the continuity of the *Inspire* magazine. After these acts, AAP has published a further five editions, available on the Internet.

On the other hand, there are grounds for thinking that the American air strikes have limited the interest of AQAP in attracting volunteers from Europe and the United States to its training camps. Internet is not enough for the acquisition of terrorist know-how. While some knowledge can be learned in theoretical classes, or via a web site, putting this into practice in real situations –especially in hostile environments– is usually tough. The performance of the terrorist activity in complex operations requires a series of skills that are not acquired just by reading about them. For this reason, the terrorist organisations that aim to carry out sophisticated terrorist campaigns need physical spaces where they can train their members, over a prolonged time period and with real armies.<sup>47</sup> For example, the group that was broken up in Cardiff (the United Kingdom), in December 2010, delayed the preparation of the attacks it was thinking of carrying out in London until it could receive training abroad (that it was unable to get in the end). Amongst other factors, the Cardiff group had been radicalised by reading the scripts of Anwar Al Awlaki and the contents of the *Inspire* magazine, but that propaganda was not enough for them to acquire knowledge and operating skills.<sup>48</sup>

However, AQAP –in spite of having training camps in the areas under its control– it has not developed a system for training foreign volunteers similar to that maintained by Al Qaeda central, first in Afghanistan and later on in the tribal regions of Pakistan. As has been stated, the testimony from the terrain speak about some volunteers from Europe, but a very limited number of these. Just before dying in the drone strike, Samir Khan drew up a manual directed at potential foreign recruits. It warned them about the lack of trust they would have to deal with when they joined AQAP, and the type of questions that they should avoid so as to not be put on a blacklist of possible spies. In fact, Samir Khan advised against travelling to Yemen. On the other hand, he encouraged jihadist sympathisers to attack using their own (and usually insufficient)

---

47 Burton, Fred, “Beware of ‘Kramer’: Tradecraft and the New Jihadists”, Stratfor, January 18, 2006.

48 Gardham, Duncan, “‘Suicide bomb plotter’ told wife it was best they split up”, The Telegraph, November 16, 2011.



resources in the places where they were located.<sup>49</sup> In the background is a message of weakness, because the importance of the training and of coordination as factors multiplying the force of the terrorism is relegated, in favour of a “decentralised jihad” that, in practice, is barely effective. Although Samir Khan did not tie his recommendations in with the American air strikes, it is highly likely that there is a relationship between one and the other.

At the same time, it ought to be presumed that the AQAP’s precaution about foreign volunteers has become even more notable since the Morten Storm case. This individual is a Danish convert to Islam who frequented the jihadist circles in the United Kingdom, he lived in Yemen and he kept up an ongoing relationship with Al Awlaki. However, Storm began working for the Danish intelligence services in 2006. Between the end of 2009 and the beginning of 2010, he acted as a go-between and he made arrangements for Al Awlaki to dispense with his third wife, a Croat convert to Islam. At that time, Storm’s activities were supervised by Danish intelligence, the British MI6 and the CIA. In October 2012, his story gained importance in the mass media.<sup>50</sup>

The eventual restriction of access to the training camps, due to the fear of infiltration and consequent drone strikes, deprived AQAP of one of its main transnational assets. In order to commit attacks in the United States or in Europe, it needs volunteers from those places. Although the organisation has indigenous militants, trained in putting together explosives, it needs people who can gain access and who know how to move around in western societies. At the same time, the refusal to let them go through the training camps also adversely affects the creation of informal links and the development of a common identity between militants from different countries. The camps are not just places for passing on technical skills. They furthermore constitute a source of identity and integration. Although it does not bring them completely to a halt, the presence of drones in the skies of Yemen endangers the activity of the camps, because they could easily become the subject of *signature strikes*.

However, and in the same way as happens with the impact of the deaths of Awlaki and of Al Quso, the evidence about the correlation between the air strikes and the problems of gaining access to the AQAP training camps that foreign volunteers who are established in the West have, means that they are still insufficient. This is an issue that we have to look at before making a sound assessment about the effectiveness of the campaign as an anti-terrorist instrument.

The second level of the analysis deals with the consequences arising from the campaign of American air strikes on AQAP/Ansar Al Sharia as a proto-insurgent organisation of a national nature.

Air power has performed a relevant function as a counter-insurgent instrument

---

49 Cruickshank, Paul & Levine, Adam, “Wage jihad at home, not in Yemen, al Qaeda urges recruits”, Security Clearance, CNN Blog, May 16, 2012.

50 Gardham, Duncan, “Morten Storm: A radical life”, The Telegraph, December 3, 2012.



(COIN) since the outset of military aviation. The British used this against the Kurdish rebels in Iraq, just after the First World War, and again in Somalia and Waziristan in the 1920's. During the rest of the last century, it was used in most of the COIN campaigns. Air resources provided great fire power in just a few minutes. This offers a competitive advantage to the conventional troops that are compelled, in order to effectively control the company, to disperse themselves into small outposts and patrols.

But having recourse to air strikes (in general, we are not yet referring to the particular case of Yemen) is not exempt from problems. In June 2009, General McChrystal, who was the head of the United States forces and ISAF in Afghanistan at that time, stated that "air power contains the seeds of our own destruction if we do not utilise it responsibly". McChrystal was alluding to the civilian victims that the air strikes were causing in supporting their ground troops in areas close to villages and towns.<sup>51</sup> The counter-productive nature of the bombings, from the COIN viewpoint, when they lead to the deaths of a large number of non-combatants, has been empirically recorded in other historical cases: for example, in the Vietnam war.<sup>52</sup> As is well-known, gaining the local population's support constitutes a fundamental goal in any counter-insurgent strategy.<sup>53</sup> But, obvious that this may seem, it is not an easy problem to resolve. On the ground, the troops very often need the degree of superiority that the air arsenal offers them, and at the same time, these forces usually operate in relatively populated settings.

The drones offer advantages in this respect. They can fly for prolonged time spells over their potential targets, carrying high-resolution intelligence equipment and using guided munitions, features that make them more suitable than manned fighter planes, when it comes to carrying out precision strikes. However, the difficulty in distinguishing combatants and non-combatants, when they are mingled in together and they have similar appearances, the fact that some militant leaders of Ansar Al Sharia live with the (extended) families and the intelligence errors that can be minimised, but not wholly eradicated in a war context (let's recall the concept of the "fog of war" of Clausewitz), have the consequence that the drone strikes in Yemen have also caused civilian deaths, in some cases, the elderly, women and children.

The target of one of the erroneous attacks that attracted greatest media attention was a lorry occupied by fourteen people, on September 2, 2012. Amongst the dead passengers there was a woman and two children. The intention of the strike was to finish off Abdelrauf Al Dahab, an AQAP leader who was supposedly travelling along the same road. As a protest, the tribal leaders tried to take the corpses to the presiden-

---

<sup>51</sup> Motlagh, Jason, "U.S. to limit air power in Afghanistan", *The Washington Times*, June 24, 2009.

<sup>52</sup> Kocher, Matthew Adam, Pepinsky, Thomas B. & Kalyva, Stathis N., "Aerial Bombing and Counterinsurgency in the Vietnam War", *American Journal of Political Science*, Vol. 55, Issue 2, (2011), pp. 201–218,

<sup>53</sup> Kilcullen, David, "Counterinsurgency Redux", *Survival*, Vol. 48, No. 4, (2006/2007), pp. 111–130.

tial palace. The Yemeni government admitted the error and anonymous source from the US government acknowledged that the strike had been carried out by an aircraft (without going into details as to whether it was manned or not) of the Defence Department, not the Central Intelligence Agency. The death of these innocent people aroused sympathy for AQAP and repulsion wards the Yemeni regime and against the United States.<sup>54</sup>

As we have already seen in earlier pages, in the case of Yemen the open sources differ by wide margins as to the number of deaths caused by the drone strikes. Even more complex is knowing the proportion of non-combatants killed or injured. The Bureau of Investigative Journalism quotes a figure of between 72 and 178 (a considerable range) in the number of civilians killed by American air strikes between 2009 and the end of January 2013, with number of young people varying between 27 and 37.<sup>55</sup> Nonetheless, the degree of reliability of this information is hard to calibrate. This is why it is not possible to ascertain –with the information from open sources– to what extent the erroneous attack of September 2012 is an exception or, conversely, whether we have a common situation. In this second case, the air strikes campaign would be detracting from the counter-insurgent strategy. In order to gain the sympathies of the population, the Government has to improve the lives of its citizens, demonstrating that they have much more to offer them than the insurgency. The risk of the air strikes is that because of the errors and deaths of non-combatants, these send a message that is precisely contrary to what they want and they moreover convey the idea that the Yemeni government is a mere puppet of the ‘infidel’ Americans.

On the other hand, the number of American air strikes is too small so as to assume it makes a significant contribution to the ‘kinetic dimension’ of the counterinsurgency. We should recall that there have been 58 of these in the last four years, a long way away, for example, from the 2,000 air strikes carried out by fixed wing NATO aircraft in Afghanistan in 2011; or the more than three hundred drone strikes in the same country during the first nine months of 2012.<sup>56</sup>

## Conclusions

Following the negative experiences undergone in Iraq and Afghanistan, the –Uni-

---

54 Raghavan, Sudarsan, “When U.S. drones kill civilians, Yemen’s government tries to conceal it”, *The Washington Post*, December 25, 2012;

55 The Bureau of Investigative Journalism, *US Covert Action in Yemen 2002–2013*. <http://www.thebureauinvestigates.com/2013/01/03/yemen-reported-us-covert-actions-2013/>

56 Chivers, C. J., “Afghan Conflict Losing Air Power as U.S. Pulls Out”, *The New York Times*, July 6, 2012; Sahchtman, Noah, “Military Stats Reveal Epicenter of U.S. Drone War”, *Danger Room*, September 11, 2012.

ted States is implementing a focus in the fight against Al Qaeda in Yemen, which is characterised by avoiding the presence of troops on the ground and limiting military actions to precise air strikes. This is not an innovative strategy. We have already had the opportunity to consider this in the 1990's in scenarios such as Iraq (operation 'Desert Fox' in 1998), Bosnia (1995) and Kosovo (1999). In this case, the new development is based upon the argument that the enemy is a proto-insurgent organisation, with a transnational terrorist dimension; and that an increasingly large number of the air strikes are carried out using armed drones.

It is still too soon to draw up a balance sheet of the American campaign. From the anti-terrorist viewpoint, the deaths of several AQAP leaders associated with plots of a transnational nature – the most notable case is that of Anwar Al Awlaki- seems to have degraded the organisation's capacity to carry out new actions. Equally, the fear of informers could be making it hard for foreign volunteers to have access to the AQAP training camps. If both possibilities are true with time, it can be asserted that the air strikes have been effective as an anti-terrorist tool. The fact that AQAP has only launched one new transitional terrorist action (also cut short by the success of an intelligence operation) since the transport airplane bomb plot in November 2010, would seem to be clear evidence. It may well be that such a circumstance could be explained by greater attention by AQAP on the national points of its political agenda. This comes as a consequence of the window of opportunity opened by the greater degree of instability of the Yemeni regime since the start of the Arab uprisings.

Where it is harder to show a positive balance sheet is in the usefulness of the American air strikes from the point of view of the counter-insurgency strategy. There are too few of them in number to tip the military balance in favour of the Yemeni armed forces. In turn as well, the death of non-combatants, which inevitably ends up being caused by any aerial campaign, de-legitimises the regime when it is aiming to protect and indirectly benefit from the proto-insurgents. The unknown factor about the magnitude of such a circumstance is to what extent the erroneous attacks and the death of civilians are a common pattern, or on the contrary, whether they are exceptional. In the first case, the possible advantages that the campaign would provide, in terms of the degradation of AQAP as a transnational terrorist organisation, we would have to consider obtaining a disproportionate cost –one that is immoral and incompatible with legitimate defence- and at the expense of undermining the legitimacy of the Yemeni state. With everything that this entails.

## BIBLIOGRAPHY

- AID, Mathew M., *Intel Wars. The Secret History of the Fight against Terror*, (New York: Bloomsbury Press, 2012), pp. 143-144
- BYMAN, Daniel L., "Do Targeted Killings Work?" *Foreign Affairs*, Vol. 85, No 2 (2006), pp. 95-112.
- BYMAN, Daniel, "Understanding Proto-Insurgencies, *Journal of Strategic Studies*, Volume 31, Issue 2, 2008, pp. 165-200.
- CARVIN, Stephanie, "The Trouble with Targeted Killing", *Security Studies*, Vol. 21, No. 3, (2012), pp. 529-555.
- CRONIN, Audrey Kurth, *How Terrorism Ends: Understanding the Decline and Demise of Terrorist Campaigns*, (Princeton: Princeton University Press, 2009).
- HAFEZ, Mohammed M. and Hatfield, Joseph M., "Do Targeted Assassinations Work? A Multivariate Analysis of Israel's Controversial Tactic during the Al Aqsa Uprising", *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 29, No. 4 (2006), pp. 359-82
- HEFFELFINGER, Christopher, "Anwar al-'Awlaqi: Profile of a Jihadi Radicalizer", *CTC Sentinel*, Vol. 3, Issue 3, 2010, pp. 1-4.
- HEGGHAMMER, Thomas, *The Failure of Jihad in Saudi Arabia*, Combating Terrorism Centre at West Point, February 25, 2010, pp. 15-17.
- JOHNSTON, Patrick B., "Does Decapitation Work? Assessing the Effectiveness of Leadership Targeting in Counterinsurgency Campaigns", *International Security*, Vol 36, No 4 (2012), pp. 47-79.
- JORDÁN Javier, "Delimitation terrace de la insurgencias: concepto, fines y medios" [*Terrrace limits set to insurgencias: concept aims and measures*], in JORDÁN, Javier, POZO, Pilar and BAQUÉS, Josep (Ed.), *La seguridad más allá del Estado. Actores no estatales y seguridad internacional [Security beyond the State. Non-state players and international security]*, (Madrid: Plaza y Valdés, 2011), pp. 113-134.
- JORDAN, Jenna, "When Heads Roll: Assessing the Effectiveness of Leadership Decapitation", *Security Studies*, Vol. 18, No 4 (2009), pp. 719-755.
- KILCULLEN, David, "Counterinsurgency Redux", *Survival*, Vol. 48, No. 4, (2006/2007), pp. 111-130
- KLAIDMAN, Daniel, *Kill or Capture: The War on Terror and the Soul of the Obama Presidency*, (Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2012).
- KOCHER, Matthew Adam, PEPINSKY, Thomas B. & KALYVA, Stathis N., "Aerial Bombing and Counterinsurgency in the Vietnam War", *American Journal of Political Science*, Vol. 55, Issue 2, (2011), pp. 201-218,

- Luttwak, Edward N. "Give War a Chance", *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4, (1999), pp. 36-44.
- MANNES, Aaron, "Testing the Snake Head Strategy: Does Killing or Capturing its Leaders Reduce a Terrorist Group's Activity?", *The Journal of International Policy Solutions*, Vol. 9, (2008), 40-49.
- MELEAGROU-HITCHENS, Alexander, "Anwar al-'Awlaqi's Disciples: Three Case Studies", *CTC Sentinel*, Vol. 4, Issue 7, July 2011, pp. 6-9.
- MOGHADAM, Assaf & FISHMAN, Brian (ed.), *Self-Inflicted Wounds - Debates and Divisions Within Al-Qaida and Its Periphery*, New York: Combating Terrorism Center at West Point, 2010).
- PRICE, Bryan C., "Targeting Top Terrorists. How Leadership Decapitation Contributes to Counterterrorism", *International Security*, Vol. 36, No 4 (2012), pp. 9-46.
- SCHMITZ, Charles, "Understanding the Role of Tribes in Yemen", *CTC Sentinel*, Vol. 4, Issue 10, 2011, pp. 17-21.
- SWIFT, Christopher, "Arc of Convergence: AQAP, Ansar al-Shari'a and the Struggle for Yemen", *CTC Sentinel*, Vol. 5, Issue 6, 2012, pp. 1-6.



*Miguel García Guindo*  
*University Lecturer of Jaen*

## INSURGENCIES: COMPETITION FOR RESOURCES AS AN EXPLANATORY VARIABLE

*Over the course of recent years, we have witnessed a proliferation of scientific articles that defend a stance explaining the nature of and the violence committed by insurgent movements, focusing on factors of an economic sense. The intention in this discourse is to set forth a different focus; not one inspired by greed and preying on public and assets arising from the conflict, but rather on the result of a rational choice that is agreed on by an insurgent group when it sees its survival threatened and it loses its monopoly situation over the population from which it aims to win support for its cause .*

*Insurgency, political violence, armed conflicts, natural resources, Afghanistan, Kandahar, Sudan, South Sudan, SPLM.*



## INSURGENCIES: COMPETITION FOR RESOURCES AS AN EXPLANATORY VARIABLE

### Introduction

**I**n recent years we have been witnesses, in the field of studies into insurgent movements, to how a growing number of scientists defend a stance explaining the nature and the violence committed by these groups; not so much focused on the political and social factors that, at the end of the day, are those that have traditionally dominated the analysis related to the different groups of insurgents, but rather, in addition, those others of an economic nature.

This is the paradigmatic case that Paul Collier (2000 and 2003) has made about the trend and overall structure of civil wars, from 1965 to the middle of the nineties. The author concludes that there are issues of a population and wealth distribution nature that promote the origin and promote the existence of this type of conflict, in which insurgent movements proliferate. As the author points out, there are economic benefits (opportunism that generates an economy focused on the short term, the increase in criminality, the alteration of the common market patterns or monopoly situations), guided by the greed of the people involved, which are imposed on those factors that could contribute towards complaints, grievances and collective objections and whose origin lies in divisions of an ethnic or religious type, or as a consequence of the application of repressive policies by the authority in power.

The intention of this discourse is to set out a focus that is differentiated from those studies (we are referring especially to those of Collier, Hoeffler and Sambanis) that prefer to explain the violence committed by the rebel movements as a product that is the result of the pillaging by those involved in the conflict. To do this, we start from a different concept, in which violence is sometimes the result of a rational choice that an insurgent group carries out when it sees its survival threatened.

### Resources and competition

The type of relationship that an insurgent group or faction maintains with the po-

pulation that it seeks to gain support from (whether by means of financing, recruiting soldiers for combat or as a source of information) is very much conditional upon the possible existence of rival groups that compete to capture these resources. In contexts in which there is no rivalry due to the “extraction” of resources, it is simpler to consolidate, as well as carry out the centralised control of the community. We are referring to those situations in which it is unnecessary to make use of coercive measures, nor to commit violence on the civilian population<sup>1</sup>.

Following this line of argument, exactly the converse will take place in those cases in which there is effective competition –or the sensation of a threat– owing to the loss of control of these resources, whether amongst insurgent factions or due to the intervention of the particular government. In these scenarios, the levels of violence will, in all probability, be higher. This is a Darwinian process in which there is no role for the character of the *primus inter pares*, in which power relationships are, in turn, understood as a zero sum game.

Having reached this point we have to wonder why there is greater freedom of action for those insurgent groups that operate in the circumstances indicated. In seeking to find an answer to this question, we start from the basis of a set of specific limitations that place conditions on the relationship between the insurgency and the population that wishes to feed off it.

The scarcity of resources, in many of the scenarios that entail a conflict between insurgent groups, generates incentives to reach contractual agreements with the inhabitants of that territory. These include the provision of certain services such as, for example, security, education or medical care. If the rebels do not come up to the mark when it comes to providing these services in a satisfactory way, it is likely that the population would tend to run away from the insurgents. If, on the other hand, they are able to successfully manage the provision and guarantee of these basic services, a *quid pro quo* is established in which everybody wins. At the same time, this monopoly situation enables the insurgency to make use of a constant source of supplies.

Competition however, changes the relationship that the insurgents establish with the local population. It especially affects the decision-making that is carried out within the different factions that make up the movement, which are more disposed to coercion, precisely because of a consequence of the existing rivalry. Under these circum-

---

<sup>1</sup> While this is not the subject of discussion in this article, it is important to make two qualifications on this point. Firstly, these contractual relationships are mostly based on the insurgency providing social care to the population that it seeks to gain support from. However, this provision of services of a different nature such as educational programmes, health, employment, caring for the victims of a dispute, and whose objective is to offer the friendly face of the insurgency as well as the creation of client networks, starts from one fundamental premise: the existence of liberated areas that enable this. Secondly, when we are talking about violence being committed, we are referring to the provision of the use of auxiliary tools. These are instruments that feed the insurgency such as terrorism, as a consequence of the asymmetry of forces.

stances, the different groups may be forced to modify the logic of their priorities in the short term, with the aim of guaranteeing their own survival. In addition to the difficulties of supply, arising from a possible scarcity of resources, of the parties that impose themselves on the situation or the particular situation of illegality of the insurgency, there is now the aggravating factor that arises from the presence of rival or competing groups.

Hence the pre-eminent issue is going to be ensuring the group's survival, a circumstance that is going to place conditions on the length of time that the insurgency lasts for. The contractual relationships that we referred to before require long-term investment. Then again, capturing or monopolising resources –something that is fundamental for then strengthening each insurgent faction or group- requires the application of methods that lead the most efficient of these to carry out, at least in the short term, a priority form of use of its force.

This competition leads to a certain degree of bias when it comes to differentiating between those goals that we may consider to be intermediate, which in turn have a bearing on the consolidation process, with the ultimate goal that all insurgencies seek, which is the overthrow of the political authority in power or the establishing of an alternative political order.

In particular, the State plays an interesting and particular role in the dynamic that is generated between the insurgency and the population, inasmuch as it may take the place of the direct rival of the former, whether by setting coercive actions underway, or implementing reforms aimed at managing the conflicts that have given rise to the social or political division. In any of these cases, the goal is always the same: to isolate the insurgency from the population.

When the latter occurs (we are referring to the fact of introducing changes that represent a threat to the cause that the insurgency asserts, and that is used as a base for the social broadening of the particular group), it is likely that attitudes are adopted that crystallise in an increase in the level of violence committed against the population. In this way, the authority in power becomes converted into one father competitor for capturing resources and gaining the obedience of the citizens, either by granting different classes of rights to groups or promoting feelings of autonomy and belonging for those communities over which the insurgency aims to have an influence and/or a presence.

### **Sudan and the Sudan People's Liberation Movement: an archetype**

One particular case, which enables us to provide an example of what is stated above, is the Sudan People's Liberation Movement (SPLM). It is true that certain factors, such as the end of the bipolar outline and the withdrawal of external support (in particular that provided by the Government of Ethiopia), have a very particular

bearing on the change of attitude and the degree of violence committed on the Sudanese population by the insurgent faction<sup>2</sup>. But the element that acted as a lever, at the same time allowing for the metamorphosis of this movement, was its monopoly status in extracting resources, during the end of the 1990's and the start of the XXI century. This was in a period in which, in turn, a drastic reduction in the quantity of rival factions with which the SPLM was in open conflict occurred.

The SPLM was created following a split by former members of the Sudanese army, who came together to fight against the Khartoum Government. Since its beginnings, it has been plagued by internal struggles. Most of these arose due to old rivalries and disputes about the leadership of the rebels, and because of the decision of John Garang, who was leading the SPLM at that time, to proclaim the insurgency's primary goal to be the formation of a united Sudan, before opting for self-determination as its main line of argument<sup>3</sup>.

We can divide the history of this movement into three periods, whose development enables us to trace the change in behaviour that this insurgent faction underwent in relation to the south Sudanese population in greater detail<sup>4</sup>:

1. The first of these runs from its appearance on the scene, in 1983, until 1993. This decade is characterised by the intense rivalry that arose between the different competing parts. This was a situation that, together with a context of scarce resources, did not guarantee the necessary flow of supplies and resources needed for the SPLM. This phase also coincides with certain militias (those of the SPLM) that were poorly organised and falling apart<sup>5</sup>, and so access to these was quite uncertain in the best of the scenarios. At the same time, the conduct that the group demonstrated towards non-combatants was extremely violent. Some

---

2 The strength of this support (we are especially referring to state sponsorship) usually materialises in the form of refuges, training camps, military advice, armaments; as well as the provision of tangible resources, which do not necessarily follow an exclusively military aim. This is the case of the financing, which may cover the demands, associated with both the supplies for fighting and that of those others intended for the maintaining of the political apparatus or attention to the most basic necessities of the "troop". This circumstance takes on particular significance when we consider conflicts that entail a prolonged war strategy, so that the moral of those who fight in the insurgency does not drop away and in this way stopping desertion amongst the ranks taking place).

3 Garang was aware that in laying out a separatist agenda, which was what encouraged the first Anyana rebels at that time during the course of the first Sudanese civil war and that brought the north into conflict with the south, was a mistake. He knew that Mengistu, the leader of the Provisional Military Administrative Council in Ethiopia (also known as the Derg), would not provide its support to an armed group that sought self-determination when he himself was facing a similar problem in his own territory.

4 Metelits, Claire. *Inside Insurgency*, New York, New York University Press, 2008. pp. 31-79

5 It had not been a month since its gestation when a group of veterans, who made up the rebellion of the "southern people" for independence and who supported the idea of the secession of the south, decided to abandon the movement.

acts were recorded that can be assessed as atrocious: amongst these, summary executions, systematic violence against women and children in various towns, the kidnapping of minors to use them as soldiers, etc.

2. During the second period, which ran from 1994 and the year 2000, the degree of rivalry that the different factions displayed between themselves decreased. Many of them demonstrated their turbulent attitudes and, with the passing of time, they would end up becoming integrated into the SPLM, in particular those that had grouped themselves together into the element known as the *Sudan People's Democratic Forces* (SPDF). As a consequence of the position of weakness that this faction was relegated to, Riek Machar (leader of the SPDF) decided to bring its cooperation with Khartoum to an end. This considerably fights and arguments that took place amongst the junior ranks, in what is now the territory of south Sudan. Accordingly, the path for the definitive consolidation of the SPLM as a hegemonic movement was levelled and within this, with the passing of the years, it would become a new State on the African continent.

Another element that largely contributed towards the process that we have described was managing the resources that came from the formation of the New Sudan Council of Churches (NSCC). Created in January 1990, its goal was to alleviate the suffering and the poverty that was devastating the population of the areas that had been left under the control of the SPLM. The independence and credibility of the institution that was new at that time was ultimately accepted by various international organisations, despite the links that tied them to the SPLM. Furthermore, the support that it received from the International Community and in particular from the different foreign NGOs, helped the SPLM to gain additional control (these activities were subordinated to the intent and purposes of the insurgent faction). Through their financing, diverse activities were planned and undertaken, such as the provision of essential services to the local population or campaigns to attract capital from new donors.

In 1994, the parties in dispute signed an agreement that endowed the principles that had been approved by means of the *Operation Lifeline Sudan* (OLS) in 1989 with official status. This was a consortium of United Nations agencies (fundamentally made up of UNICEF and the World Food Programme) which, together with 39 NGOs of different origins, were operating in the South of Sudan so as to provide humanitarian aid in the regions that had most been devastated by war. At the same time, they sought to alleviate the effects of the drought that kept the country suffering from starvation. Whilst the National Islamic Front (NIF) regime in the north maintained an openly hostile attitude towards these emergency operations the OLS, together with the international donors, encouraged the SPLM to undertake an approach explaining its right to administer the liberated zones in the south, considering that a region that enjoyed extensive autonomy would make the humanitarian apparatus less dependent on the designs of Khartoum, at the same time as being more effective.

This relationship between the SPLM and the external donors produced a more positive perception amongst the faction led by Garang in the population of the south,

which was translated into an increase in its legitimacy, at both the domestic level and with the International Community. In this way, the SPLM managed to establish itself as the sole extractor of resources and the only legitimate force in the territories of the south. It definitively consolidated its position in January 2001 after the signing of a “Memorandum of Understanding”. In that document, this insurgent faction officially became the sole authority endowed with the capacity to establish dialogue and negotiations with the humanitarian aid organisations that were operating in those areas where it exercised its control. From that time onwards, the agencies and organisations that wished to carry out operations in that territory would have to abide by the terms and conditions demanded by the SPLM<sup>6</sup>.

The third period, from 2001 to 2005, was dominated by the peace negotiation process. The SPLM enjoyed a monopoly at that time with no restrictions as regards the local resources, in addition to which there was the aid that came from overseas. During this time, the treatment of the civilian population began to become established following the principles that governed a relationship of a purely contractual nature. It was unnecessary to deal with any kind of competition for capturing resources and so in this way it was possible to deal with the requirements of the external donors which, in turn, demanded palpable evidence of democratic progress in the administration of the territory. The intervention of an international peace-keeping force made it possible for the Comprehensive Peace Agreement (CPA) to be signed on January 9th, 2005. Garang, in turn, became vice-president of the Khartoum Government, while Ahmad al-Bashir continued at the helm. Finally, the decision for self-determination was approved by a plebiscite in 2011.

### Final reflections pondered

In summary, the insurgent violence that is committed against the citizens is a response to the threat which, from a rebel perspective, is focused upon the survival of its armed groups. Thus, the fear of succumbing acts as a powerful motivating element to continue committing violent acts. In situations of greater competition, on the other

---

6 To the point of giving an ultimatum to the 39 agencies that were working in the region, reminding them that they signed the draft of the Memorandum and that in the events of them failing to meet the requirements of this, they would be made to leave the territory. Amongst other things, this Memoranda stated that the SPLM would have control over the distribution of humanitarian assistance and it required the NGOs to work in line with the goals of the Sudan Relief and Rehabilitation Association (SRRA), the humanitarian agency of the SPLM, in harmony with the principles that govern humanitarian aid. The SRRA was created in 1985, with the mandate of coordinating and facilitating the aid programmes in south Sudan. Its head office is located in New Cush, and it has other liaison offices in Nairobi, Kampala, Addis Abeba and Loki. At present, the SRRA is coordinating and facilitating the humanitarian activities in 23 counties, spanning a board area of influence, and spreading over nearly 400,000 square kilometres and with an estimated population of 6.5 million. It is available at <http://www.peacebuildingportal.org/index.asp?pgid=9&org=3543> . Last access: August 2012.



hand, the insurgents usually take refuge in facilitating a climate of the intensification of violence, with the sole aim of retaining its position in the monopolised management of resources.

The acceptance of the theories that are focused on resources, which establish a nexus between capturing and utilising them and the degree of coercion used by many armed groups, implies a recognition that it is these resources that drive the conduct of the parties involved. To put this another way: where availability is seen to be high there, we can ask ourselves whether there are also sufficient grounds for the insurgency to establish a contractual relationship with the population.

In stating this, we would like to propose the argument that insurgencies strategically change their time horizons (from the short term to one that is further way in time and vice-versa), regardless of the difficulty or the ease that they have when it comes to claiming those resources as their own. However, as we have sought to show over the course of these pages, the insurgencies may modify their perspective in some cases, based upon one fundamental criterion: whether or not they have a political space to maintain the monopoly that they exercise with relative ease.

A vision of the new wars in which emphasis is placed on the role played by individuals that lack any ideological justification in the development of contemporaneous conflicts has reached a certain degree of standing. The presence of this militia is very often highlighted, based upon the links that they maintain with organised crime networks on an international scale. While this analysis may be useful when it comes to explain some of the violent forms of conduct that have been targeted against the civilian population, this is nonetheless not so pertinent when we analyse certain events that these groups have played a major role in.

As we have stated, the coercive form of conduct that the SPLM carried out against the population of south Sudan during the 1980's and 1990's is in no way related to the almost complete lack of resources at their disposal. Neither in this case is there a significant connection with the networks of organised crime, or the undertaking of unlawful activities, such as drug trafficking or smuggling. Nonetheless, at the time at which the competition for resources began to become re-established, and funds from external donors began arriving, the population's interaction with the movement took elements that are characteristic to contractual relationships. However, this evidence runs contrary to the arguments concerning the abundance of resources and the greed of the parties involved to appropriate it for themselves. These support the argument that violence against non-combatants is more likely in boom times and scenarios.

This circumstance has meant that neo-classical economic theories, focused on the maximisation of the (economic) benefits as the main variable explaining the dynamics of the conflicts, is highly criticised by other trends in research. The latter place greater emphasis on the empirical application that can be attributed to neo-classical logic, as the prime example of the behavioural approach that guides *Homo economicus*, as well as his traditional clumsiness when it comes to administering the inevitable neces-

sity of negotiating with and challenging what is “social”<sup>7</sup>.

The availability of resources, *per se*, is not an element that the composition of rebel groups depends on. However, the action taken by different governments; the existence of a corrupt system in almost all spheres; the unequal distribution of the benefits that a country gets from the economic activity it generates; the illegal assumption of the capital of the public resources; or the exclusion of groups or minorities that bring about horizontal inequalities are, at the end of the day, elements that are largely conditioned by the origin and transformation of a conflict, as well as the gestation and subsequent consolidation of insurgent groups. To put this in another way, these types of explanations offer us a rather incomplete photograph of a particular conflict, inasmuch as they deny the possibility that the State, or any authority exercising *de facto* power, is established upon the basis of the factor that gives rise to and perpetuates the conflict. The focus of the analysis solely and exclusively lies on the existence of insurgent movements. This is an analytical shortfall, which in turn implies the denial of the possible existence of repressive and corrupt elites that, in many cases, seek to gain benefit from the war at the expense of the civilian population<sup>8</sup>.

In turn, the serious danger that is run by inferring individual motivations of statistical correlations is clear. The fact that the participants feel attracted by the benefits that arise from the conflict cannot be used as a central argument on which to build a theory explaining the ultimate source of the insurgency. While some make their participation conditional on obtaining particular benefits, others simply become involved due to questions of mere survival or they are compelled to cooperate when they are subject to coercive practices.

In a study carried out in 2007, in the Afghan provinces of Kandahar and Helmand, 80 per cent of those interviewed stated this issue to be the main reason that had led them to make the decision to join the ranks of the rebels. The situation of extreme poverty, in addition to which there is a heavy pressure involved in the necessity of having stable income to feed those families that are normally rather large and the practical non-existence of a job market, are some of the factors that compel many Afghans to adopt a more favourable position towards the insurgency<sup>9</sup>.

Regardless of what is stated above, individual motivations may vary over time, as the conflict develops and evolves. In the same way as has happened on countless oc-

---

7 Cramer, Christopher. “Homo Economicus Goes to War: Methodological Individualism, Rational Choice and the Political Economy of War”, *World Development*, Vol. 30, Nº 11, 2002. pp. 18-45

8 Ballentine Karen and Heiko Nitzschke. “Beyond Greed and Grievance: Policy Lessons from Studies in the Political Economy of Armed Conflict”, *International Peace Academy*, 2003. Available at: [http://www.worldpolicy.org/sites/default/files/imported/projects/arms/study/bako5\\_1.pdf](http://www.worldpolicy.org/sites/default/files/imported/projects/arms/study/bako5_1.pdf). With access in 2012

9 Senlis Council. *Recommendations for US policy in Afghanistan: security recommendations*, 2008. P 37. Available at [http://www.icosgroup.net/static/reports/us\\_policy\\_recommendations.pdf](http://www.icosgroup.net/static/reports/us_policy_recommendations.pdf). with access in August 2012

casions, the disputes initially arising due to social, political or cultural aspects have been completed –and to some extent exceeded– by reasons of a pure financial origin. In this respect, the most representative cases are the guerrillas that came to the ore in Colombia and Angola. Ascertaining these motivations, and the where or when of these, are transferred to a conflict scenario that, in any event, requires a preliminary form of categorisation that is more careful and a subsequent empirical validation.

Additionally, even though the current conflict and criminality overlap on many occasions, it cannot be asserted that they pertain to the same category. While criminal organisations systematically use violence as the only way of obtaining a fast and bountiful financial gain, there is agreement amongst the leading experts on the extent to which the rebels groups subject their participation in economic activities to achieving the political goals that they put forward as the justification for their existence.

It is true that if we establish a classification of the insurgencies, we find a category that that is not so much in line with the classical arguments. This is because their *raison d'être* can be explained by the intention that they declare to undermine the foundations of the state authority, so as to lead the country into a Failed State situation (wholly or partially). This comes well before –as is obvious– taking direct control of the government or creating a new State<sup>10</sup>.

However, most of the definitions provided –through which an attempt is made to set limits to the concept of insurgency with other associated parties, that they have certain similarities to– agree in highlighting the political goal as the differentiating element. This is the case of Daniel Byman who<sup>11</sup>, based upon the definition drawn up by the American Central Intelligence Agency in the 1980's<sup>12</sup>, insists on stressing a series of relevant aspects about the nature of the insurgencies. In particular, and insofar as purely criminal groups are concerned, he points to the fact that their goals are not linked to territorial control or to others that are specifically political.

In this respect, insurgencies may maintain close links with the networks responsible for drug trafficking, or with illegal organisations of another type. However, the organisation's overriding goal is not to devote itself to that type of criminal activity, but rather, conversely, this is used as a one further means of attaining another goal, of a political or ideological nature.

To give another example, Zeeuw defines insurgency as a non-state organisation,

10 In this respect, consult Jordán, Javier. Delimitación teórica de la insurgencia: concepto, fines y medios [Setting theoretical limits to insurgency: concepts, purposes and resources], in Jordán, J., Pozo, P. y Baqués, J. (eds.), *Actores no estatales y seguridad internacional* [Non-state actors and international security], Madrid, Plaza y Valdés, 2011. P. 122

11 Byman, Daniel. Trends in Outside Support for Insurgent Movements, Santa Monica, RAND Corporation, 2001. Pp. 4-6. Available at [http://www.rand.org/pubs/monograph\\_reports/2007/MR1405.pdf](http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/2007/MR1405.pdf). With access in August 2012

12 Available at: <http://www.fas.org/irp/cia/product/insurgency.pdf>. Last access: October 2012

with clear political objectives, which challenges the established state government at the same time as seeking a legitimate monopoly of the use of violence. It uses armed force to do this, with the clear objective of reforming, overthrowing or separating itself from a particular state regime, or that of establishing and fully exercising control over a specific geographical area.<sup>13</sup> Using this definition, the author deliberately places emphasis on the political formalisation of the use of violence, so as to exclude groups such as criminal gangs, transnational networks or terrorist command cells. That is to say, all of those characters involved that do not declare a genuine interest in creating an alternative government, or controlling a particular geographical region within a State.

In summary, and aside from this final conceptual consideration, the debate concerning the prevailing nature of one element over another, as an explanatory tool, has not yet been resolved. Then again, it is also true that we still have to answer the questions from those wonder how –and to what extent- this affects relationships with other political, socio-cultural or identity aspects. The path that has to be followed makes it necessary, in any case, to start from the premise that insurgent movements are, as a general rule, multi-dimensional, rather than emanating from one single cause, and that they therefore need an extensive explanatory framework that goes beyond the dichotomy or comparing economic with political matters.

---

<sup>13</sup> See de Zeeuw, J. (ed). *From soldiers to politicians. Transforming rebel movements after civil war*. Boulder (Colorado), Lynner Rienner Publishers, 2008.

## BIBLIOGRAPHY:

- BALLENTINE Karen and NITZSCHKE Heiko (2003): "Beyond Greed and Grievance: Policy Lessons from Studies in the Political Economy of Armed Conflict", *International Peace Academy*, 2003. Available at: [http://www.worldpolicy.org/sites/default/files/imported/projects/arms/study/bako5\\_1.pdf](http://www.worldpolicy.org/sites/default/files/imported/projects/arms/study/bako5_1.pdf). Last access: October 2012.
- BYMAN, Daniel (2001): *Trends in Outside Support for Insurgent Movements*, Santa Monica, RAND Corporation.
- COLLIER, Paul (2000): "Rebellion as a Quasi-Criminal Activity", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 44, N° 6, pp. 839-853.
- and HOEFFLER, Anke (2000): "Greed and Grievance in Civil War", *Policy Research Working Paper*, N° 2355, Washington, DC the World Bank.
  - (2003): "The Market for Civil War", *Foreign Policy*, pp. 38-45.
  - (2003): *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*, Oxford, Oxford University Press.
  - and SAMBANIS, Nicholas (2005): *Understanding Civil War: Evidence and Analysis, Vol. I—Africa*, World Bank Publications.
- CRAMER, Christopher (2002): "Homo Economicus Goes to War: Methodological Individualism, Rational Choice and the Political Economy of War", *World Development*, Vol. 30, N° 11, pp. 1845-1864.
- JORDAN Javier (2011): *Delimitación teórica de la insurgencia: concepto, fines y medios [Theoretical limits set to insurgency: concept, purposes and resources]*, in Jordán, J., Pozo, P. and Baqués, J. (editors), *Actores no estatales y seguridad internacional [Non-state actors and international security]*, Madrid, Plaza y Valdés.
- METELITS, Claire (2008): *Inside Insurgency*, New York, New York University Press.
- SENLIS (2007): *Countering the insurgency in Afghanistan: losing friends and making enemies*, London, MF Publishing LTD.
- ZEEUW, J. from (ed). *From soldiers to politicians. Transforming rebel movements after civil war*. Boulder (Colorado), Lynner Rienner Publishers, 2008.



*Pilar Pozo Serrano*

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales,  
Universidad de Valencia*

## THE UNITED NATIONS CHARTER AND THE LEGAL REGULATION OF THE USE OF FORCE: SOME PROBLEMS OF CURRENT INTERPRETATION

*This paper analyses some of the ambiguities of the legal regulation of the UN Charter concerning the use of force, which have received particular attention during the last decade. Firstly, the new problems arising from the interpretation and application of the right of self-defence. In particular, the admissibility of self-defence against potential threats or in response to major terrorist attacks. Secondly, the debate about the emergency of a collective responsibility to protect the civil population against genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its potential consecration as a rule of law.*

*prohibition of the use of force, self-defence, and responsibility to protect*



## THE UNITED NATIONS CHARTER AND THE LEGAL REGULATION OF THE USE OF FORCE: SOME PROBLEMS OF CURRENT INTERPRETATION

### 1. Introduction

The United Nations Charter, adopted at the 1945 San Francisco Conference, created an international organisation and established a set of principles that reflected the aspiration to usher in a new era, characterised by the prohibition of the use of force and by articulating measures against those infringing those principles. The efficacy of the Charter in this field could be held back by the ambiguities of its provisions, resulting in disagreements about the scope and interpretation of the Charter since the very moment of its adoption. According to Article 2.4 States “shall refrain in their international relations from the threat or use of force in their international relations”. The Charter solely contemplates two exceptions to this principle: self-defence in the case of an armed attack and armed actions authorised by the Security Council, in accordance with Chapters VII and VIII. These are the core provisions of the regulations set out by the Charter concerning the use of force. Despite frequent breaches, this rule constitutes a fundamental principle of contemporary International Law universally accepted. As the International Court of Justice has stressed, when States have recourse to armed force they do not question the validity of the principle, but rather they seek to legitimate their actions by invoking the provisions of the Charter.<sup>1</sup>

The international context generated by the end of the Cold War added new challenges for the regulation of the Charter to those traditional interpretation problems. Since the UN began, its main political institutions have acted flexibly when it has come to interpreting its provisions and adapting them to changing situations<sup>2</sup>, and this has continued being their course of action in some spheres. One of the most evident consequences of the end of bipolarity was the common resorting to the collective security system, opening up a phase of greater activity in which the Security Council has made

---

<sup>1</sup> In this respect, the judgement of the International Court of Justice in the Case relating to military and paramilitary activities in and against Nicaragua (background), states: “if a State acts in a way that is incompatible with a recognised rule, but it seeks to defend its conduct by invoking exceptions or justifications included in the same rule, regardless of whether its conduct is justifiable or not for such reasons, the significance of its approach goes towards confirming the rule rather than weakening it” (ICJ Reports 1986, p. 98, para. 186.)

<sup>2</sup> FRANCK, Thomas. *Recourse to force: state action against threats and armed attacks*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 7.

a broader interpretation of the notion of “threat to peace”.<sup>3</sup> Differences between the permanent members, nonetheless, reappeared on the occasion of serious crises such as Srebrenica, Kosovo and Rwanda, which became symbols of the failure of the Organisation. Partly as a response to these failures, the way was opened up to the principle of the “responsibility to protect” in the early years of the XXI century. The principle was invoked by the Security Council to authorise armed intervention in Libya in 2011, highly criticised by some and praised by others. The Council’s different reaction to the conflict in Syria, a reflection of its internal divisions, has again underlined the limitations stemming from the right of veto. Another subject of disagreement is the right of self-defence. The legal régime of the Charter has allowed divergent interpretations since the outset. The attacks of September 11, 2001, and the so-called “global war on terror”, added new problems as regards their scope and relation to other dimensions of the prohibition of the use of force, still fuelling a heated debate.

This paper will focus on the current debate about the abovementioned problems of interpretation. On the one hand, it will analyze the progressive emergence of the “responsibility to protect” as a principle, and the role reserved to the Security Council. In this regard, most of the Council’s activity in the 90’s seems to have led to a greater expectation in international society about it acting as the instance for deciding to use force, in accordance with the spirit of the Charter. On the other hand, it will study the problems of interpretation of the right of-defence aroused by the 9-11 attacks and the subsequent military response.

## 2. The Adequacy Of The Provisions Of The Charter To Confront The “New Threats”

At the time of drawing up the Charter, the concept of security and of collective security had an essentially military scope. The preamble to the Charter, nonetheless, did anticipate the idea of indivisibility of security, development and human freedom. The later consolidation of the notion of human security raised the challenge of reaching consensus on a broader concept of collective security to include all of its elements. There is broad consensus on some issues, for example, a general understanding that the current threats do not respect national borders, they are interrelated and need to be tackled at the global, regional and national levels. As regards the meaning of threat to international security, the Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, entitled “A more secure world: our shared responsibility”, describes it as “Any event or process that leads to large-scale death or lessening of life chances and

---

3 Conforti, Benedetto. “Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de Sécurité en matière de constatation d’une menace contre la paix d’une rupture de la paix ou d’un acte d’agression”, in *Le développement du rôle du Conseil de Sécurité*, Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 51-60.

undermines States as the basic unit of the international system is a threat to international security”.<sup>4</sup>

Disagreements persist about the nature of these new threats and about the justification of the use of force for dealing with these. Amongst the new threats, the report mentions poverty, the action of terrorist network's that take shelter in failed States or those whose government protects them; civil disturbances, the proliferation of weapons of mass destruction and organised cross-border criminality.<sup>5</sup> The standing controversy is whether the Charter provisions offer a legal basis to tackle threats to international peace and security that were not considered as such at the time when it was drafted.

Different panels of experts have been set up since the year 2000, so as to examine the activities and the responsibilities of the UN in the field of peace and international relations in depth. Amongst these, it is worth highlighting the High-level Panel on Threats, Challenges and Change created in 2003, which prepared a report entitled “A more secure world: our shared responsibility”. This advocates a broader concept of collective security that makes it possible to respond to the threats –old and new- and that similarly takes account of the interest of all States concerning security matters. Both this Report, as well as those of groups of independent experts and those of the General Secretary, express concern that inaction and ineffectiveness of the Organisation might lead States to justify the use of force beyond the UN Charter provisions.<sup>6</sup>

The ordinary period of sessions of the General Assembly was opened on September 14, 2005, on the occasion of the UN's sixtieth anniversary, with a top level plenary meeting, in which about 170 Heads of State and of Government took part, at the venue of the United Nations in New York. This meeting concluded on September 16 with the adoption, by acclamation, of a resolution entitled “World Summit Outcome Document 2005”.<sup>7</sup> One essential element for the preparation of the Summit was the Secretary General's Report “A broader concept of liberty: development and human

4 United Nations A/59/565, December 2, 2004, p. 12.

5 *Ibíd.* Similar considerations are made in the Secretary General's report, A broader concept of liberty: development, security and human rights for all /59/2005, of March 21, 2005.

6 LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ, Eugenia. “Repensando el sistema de seguridad colectiva: el Consejo de Seguridad y las nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales” [Re-thinking the system of collective security: the Council of Security and the new threats to international peace and security], en C. Ramón Chornet, La acción colectiva del uso de la fuerza. Nuevos escenarios, nuevos principios de actuación en el orden internacional [Collective action of the use of force. New scenarios, new principles of action in international order], Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 57-139.

7 Document A/RES/60/1, October 24, 2005. The holding of the Global Summit aroused considerable expectation. Several special meetings were held during those three days. Taking the starting point to be the Secretary General's report that is mentioned, intense negotiations were carried on at the General Assembly which, on the day before the start of the 60th period of sessions, adopted a consensus about the resolution project that became the Final Declaration of the Summit.

rights for all”<sup>8</sup>. The 2005 World Summit Outcome Document confirmed the conclusions that the Secretary General and the Groups of experts had reached. Under the title “Peace and Collective Security”, it re-asserted “that the pertinent provisions of the Charter are sufficient for dealing with the entire range of threats to international peace and security” and also the “authority of the Security Council to impose coercive measures, with the aim of maintaining and re-establishing international peace and security” (2005 World Summit Outcome Document 2005, Para. 79). In this way, it re-affirmed the consensus of the States as regards the full validity of the system of the Charter, although it did not make a pronouncement about specific problems of interpretation or about the validity of the invoking of new principles based upon an emerging practice.

In the international sphere, the course of action of the States could initiate a movement towards modifying the right if a majority of States that are sufficiently representative agree on the course of action initiated<sup>9</sup>. In this process it may be hard to assess whether an action constitutes a violation of the right in force, or on the other hand, it is the manifestation of a new norm. International practice of recent years offers examples of situations of this type, such as the claim to self-defence to include preventive actions against latent threats, the possible authorisation of the preventive use of force by the Security Council within the framework of Chapter VII or the legitimacy of the use of force in compliance with “the responsibility to protect”.

### 3. The Right of Self-Defence Reformulated

The right of-defence is recognised in both customary international law and the Charter. According to article 51: “Nothing in this Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security”. The Charter describes it as an “inherent” right and the International Court of Justice recognized this formulation as referring to the customary nature of the right of self-defence, meaning that its content is that are attributed to it by general international law. The Charter sets out two additional obligations for the Member States of the UN. Firstly, that of immediately informing the Security Council about the measures taken. Unlike the use of force within the context of Chapter VIII, resorting to force in self-defence does not require prior authorisation from the Security Council or any other UN body. States are entitled to resort to self-defence insofar as they meet the requirements that justify this. Secondly, there is that of accepting the primary responsibility of the Council, which preserves its authority

---

<sup>8</sup> Doc. A/59/2005, of March 21, 2005.

<sup>9</sup> In this respect, see the pronouncement of the International Court of Justice in the Case relating to the military and paramilitary activities in and against Nicaragua, para. 207.

to adopt the measures, at any time that it considers necessary. This latter aspect raises the issue of the possible effects of the adoption of coercive measures by the Council with regard to the right of-defence.<sup>10</sup> It can be observed from article 51 in fine that the Security Council can reject the right of-defence and bring it to an end, if it deems it necessary. However, it is necessary for the intention of the Council to be clear: adopting coercive measures does not by itself replace the right of-defence; actions from the two categories can be carried on simultaneously.<sup>11</sup>

As regards the requirements for exercising the right of-defence, as the High-level Panel stressed, article 51 of the United Nations Charter is restrictive when speaking about the possibility of imposing limits on the exercising of self-defence: “Nothing in this Charter shall impair the inherent right of self-defence.” The Charter does not specify the conditions of exercising self-defence, but necessity and proportionality are requirements that are traditionally laid down by customary law. A broad sector of the doctrine refers to the immediacy of the response as a requirement for the exercising of self-defence, but neither practical state nor international case law have considered this to be a requirement.<sup>12</sup> The top-level Group Report asserts that, in accordance with the firmly consolidated International Law principle “the threatened State can

---

10 SCHEFFER, David J. “Use of Force after the Cold War: Panama, Iraq and the New World Order”, en L. Henkin (et al.) *Right v. Might: International Law and the Use of Force*, New York, Council on Foreign Relations, 1991, p. 127.

11 In this respect, SCHACHTER, Oscar, *International Law in Theory and Practice*, Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Pub., 1991, p. 403. For example, in the Gulf War of 1991, the authorisation of the use of force by the Security Council was concomitant to the claim for a right of individual and collective self-defence. In fact, there were not just coercive measures in resolution 661 (1990), of August 6, the preamble also states “the inherent right to collective self-defence in response to Iraq’s attack on Kuwait”. Indeed the states that sent troops to the Gulf before Resolution 678 invoked collective self-defence under article 51 as their base.

12 Immediacy may be the result of a particular way of reading the formula used by the United States Secretary of State, Daniel Webster, in 1837, in the *Caroline* case. This was an event that raised the possibility of allowing for self-defence in advance: in that case, the immediacy concerns the proximity of the attack, and not the response. In this sense, it has been emphasised that interpreting immediacy in this way is a requirement for the exercising of self-defence in advance (Cf. VAN DEN HOLE, Leo. “Anticipatory Self-Defence under International Law”, *American University International Law Review*, vol. 19, 2003, pp. 69-106, 104). The British forces in Canada had sunk the ship *Caroline*, used by the rebels to transport munitions and personnel to Canada, whilst it was in an American port, despite there being no proof of support from the American authorities. Years later, one of the British officials responsible for the sinking was arrested when he was in United States territory. The British government protested about his arrest arguing that although the ship was in United States territory, Great Britain had exercised its right of-defence. The British government’s legal adviser had said: “the conduct of the British authorities was justifiable because it was absolutely necessary as a precautionary measure for the future and not as a way of committing reprisals for the past”. In a letter of April 28, 1841, Secretary of State Webster stated that, in order for the attack to be lawful, the British government would have had to have demonstrated a “need for immediate, prevailing self-defence, which would leave no option in terms of the choice of the means, nor time to deliberate”. The formula used by Webster was and continues being invoked as a suitable expression of customary law on matters of self-defence, for example by the Nuremberg and Tokyo Courts.



resort to military action provided that the threat is imminent, there is no other way of preventing it and the action is proportional”.<sup>13</sup> In this way it re-asserts the traditional requirements of necessity and proportionality and adds that the concept of an “armed attack” also includes the threat of an imminent attack.<sup>14</sup> The Secretary General also reached the conclusion that imminent threats are contained in Article 51.<sup>15</sup> Faced with a restrictive conception of self-defence, which starts from an objective requirement (the existence of a consummated armed attack), anticipatory self-defence implies accepting a condition of subjective appreciation (the imminent threat of the attack) with the risks inherent to this process.<sup>16</sup>

The doctrine has expressed a division about the issue of whether imminent threats are included or not in the concept of an armed attack for the purposes of self-defence. There are authors and international practice that have assumed –from the time that the Charter came into effect- that the self-defence concept can cover a response to an imminent threat of an armed attack, depending on the circumstances<sup>17</sup>. One of the arguments set out to support this thesis states that the rights existing in general International Law before the Charter should be presumed to be in force, unless the charter expressly states to the contrary: insofar as the International general law that was recognised before 1945 grants a right to anticipatory self-defence, and it should be considered that this persists.<sup>18</sup> In addition, the right of-defence faced with an imminent attack has been justified in the necessity to adapt it to new circumstances, such as the proliferation and the increase in the destructive capacity of weapons, which would cast

---

13 A more secure world, para. 188

14 La Resolución 3314(XXIX), on the adoption of aggression, can also be interpreted in this way. It can be observed from this resolution that the first use of force is not necessarily an act of aggression, and the Security Council is responsible for deciding about it in light of other pertinent circumstances.

15 A broader concept of liberty, para. 124.

16 This is the interpretation offered by REISMANN, Michael. “Assessing Claims to Revise the Law of War”, *American Journal of International Law*, 2003, p. 84.

17 REMIRO BROTONS, A. [et. al.]. *Derecho Internacional. Curso General* [International Law. General Course], Valencia, Tirant Lo Blanch, 2010, p. 674; BERMEJO GARCIA, Romualdo. *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites* [The international legal framework on the use of force: ambiguities and limits], Madrid, Civitas, 1993, p. 293; GREENWOOD, Christopher. “International Law and the Pre-emptive Use of Force: Afghanistan, Al-Qaida, and Iraq”, 4 *San Diego International Law Journal*, 2003, p. 15; WALDOCK, C. Humphrey. *The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law*, *Recueil des Cours* II, pp. 451, 496-97. There are cases in which the evidence of imminence seem to be abundant (Israel in the Six-day War) or in which military action in self-defence is done with a certain degree of containment in mind (the Cuban blockade in the missile crisis). But the clear examples of the exception. In fact, even these two cases are questioned by some authors as valid examples.

18 BERMEJO GARCIA, Romualdo, *El marco jurídico internacional...* [The international legal framework...], op. cit., p. 228; DINSTEIN, Yoram. *War, Aggression and Self-Defence*, Cambridge, Cambridge University Press: 2001, p. 167; VAN DEN HOLE, Leo. “Anticipatory Self-Defence Under International Law”, op. cit., p. 73.



doubt on the efficacy of a restrictive conception. For another doctrinal area, the text of article 51 of the Charter and of international practice only legitimise the exercising of the right of-defence against a consummated armed attack.<sup>19</sup> The international Court of Justice assumed an even more restrictive concept, limiting the right of-defence to a response to a consummated armed attack of significant dimension and rejecting the lawful nature of exercising it as compared to “lesser uses” of force.<sup>20</sup>

Although the top level reports and the Secretary General’s report support the notion of self-defence when faced with an imminent attack, they do not set out criteria for settling disputes when there the appreciation of the “imminence”. The debate on this topic is even further complicated by the absence of standard terminology. While the notion of self-defence in the Reports mentioned covers both a consummated attack and an imminent threat, numerous authors make use of the term “preventive self-defence” for the case of threats that are imminent but also potential. In an effort to achieve conceptual clarification, the possibility has been suggested of reserving the term of “anticipatory” self-defence to situations of imminent threats and that of preventive self-defence for the actions in situations of potential threats.<sup>21</sup>

### 3.1. The September 11 attacks and broadened meaning of the traditional concept of self-defence

In response to the terrorist attacks of September 11, 2001, the Security Council unanimously adopted resolution 1368 (2001), of September 12, in which it recognises the inherent right to individual self-defence<sup>22</sup> and it condemns the attacks.

19 BROWNLIE, Ian. *International Law and the Use of Force by States*. Oxford: Oxford University Press, 1963, p. 257; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. “The ‘use of force’ in the High-level Panel Reports (2004), of the Secretary General (2005) and afterwards, in the final document of the Summit of Heads of State and of Government”, XXI Anuario de Derecho Internacional [International Law Yearbook], 2005, p. 38; GLENNON, Michael, J. “The Fog of Law: Self-Defense, Inherence, and Incoherence in Article 51 of the United Nations Charter”, 25 *Harvard Journal on Law and Public Policy*, 2002, pp. 539, 547; GRAY, Christine. *International Law and the Use of Force*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 160; JESSUP, Philip C. *A Modern Law of Nations* 1948, p. 166.

20 Cases on the military and para-military activities in and against Nicaragua (1986), paragraphs 191-195 and 210-211; Case of the oil platforms (2003) paragraph 51; and in that of armed activities in the Democratic Republic of Congo (2005), paragraphs 127, 161-164.

21 In this respect, CASANOVAS Y LA ROSA, Oriol in DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional Público* [International Public Law Institutions], Madrid, Tecnos, 15th ed., p. 1006.

22 With this assertion, states M Reisman, the Security Council clears up any doubts about its position as regards a possible military intervention by the United States (REISMAN, W. Michael. “International Legal Dynamics and the Design of Feasible Missions: The Case of Afghanistan” *The War in Afghanistan: A Legal Analysis*, International Law Studies, Volume 85, Naval War College, 2009, p. 63). At the same time, T. M. Franck, qualifies, the resolution recognises a right to respond in self-defence but it does not authorise –and it cannot legally authorise– the exercising of this given that

The reaction of an extensive number of states and of international organisations allows it to be concluded that the characterisation of the action of the coalition led by the under states as a form of self-defence was the subject of generalised acceptance in international practice.<sup>23</sup> Some authors, however, questioned where this was a case of self-defence. The problematic elements were assessing the terrorist attacks as “armed attacks” and the act of attributing these to one State, if we start from the premise that an armed attack has to come from a State. As far as the concept of an armed attack is concerned, the recognition of the right of-defence in resolution 1368 (2001) would be equivalent to an implied acceptance that attacks undertaken by non-state perpetrators from outside a State could constitute an “armed attack”, in the sense of article 51 of the Charter. This interpretation is not shared by one part of the doctrine, for which the struggle against terrorism should be seen in terms of police, judicial and criminal actions, and particular to the domestic legal codes.<sup>24</sup> For another doctrinal sector, the exceptional magnitude of the attacks as well as the fact that one of them was against a military target, the Pentagon, would justify assessing it as an “armed attack” in the sense of article 51 of the Charter.<sup>25</sup>

---

it is an inherent right of the “victim” (FRANCK, T. M. “Terrorism and the Right of Self-Defense”, *American Journal of International Law*, vol. 95, 2001, p. 840)

23 This is observed from the text of resolutions 1368 and 1373 of the Security Council, from the stance taken by NATO (NATO, Declaration of the North Atlantic Council, September 12, 2001) and by the Organisation of American States (Organisation of American States, Resolution: Terrorist threat in the Americas, of September 21, 2001 OEA/Ser.F/II.24, RC.24/RES.1/01). The North Atlantic Council resolved that if it were ascertained that the attack had been targeted against the United States from abroad, this would be considered to be an action covered by article 5 and that, hence, collective action could be taken in self-defence. A few weeks after the attacks, on October 2, the Secretary General of NATO stated that such circumstances had arisen and that article 5 was applicable. In the same respect, the report on A more secure world: our shared responsibility, he assesses the response to the September 11 attacks as a “military campaign of self-defence against the Taliban regime, head by the United States” (Cf. Doc. A/59/565, of December 2, 2004, p. 20, para. 14).

24 See, GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. “¿No cesaréis de citarnos leyes viendo que ceñimos espada? [Would they not stop quoting laws seeing that we carry swords?] (About 9-11)”, *Anuario de Derecho Internacional* [International Law Yearbook, 2001, pp. 25-38; CORTEN, O. / DUBUISSON, F. “Opération ‘liberté inmuable’: une extension abusive du concept de légitime défense”, *Revue générale de droit international public*, 2002, pp. 51-78; REMIRO BROTONS, Antonio. “Terrorismo, mantenimiento de la paz y nuevo orden”, [Terrorism, keeping the peace and the new order] *ibid*, pp. 125-171, RAMÓN CHORNET, Consuelo. “La lucha contra el terrorismo internacional después del 11 de septiembre 2001”, [The fight against international terrorism after September 11, 2001] *ibid*, pp. 273-287.

25 EISEMANN, P.M., “Attaques du 11 septembre et exercice d’un droit naturel de légitime défense”, Bannelier, K. et al. (eds.), *Le droit international face au terrorisme*, pp. 239-248; BERMEJO GARCÍA, Romualdo. “El Derecho Internacional frente al terrorismo: ¿Nuevas perspectivas tras los atentados del 11 de septiembre?” [New perspectives following the September 11 attacks?], *Anuario de Derecho Internacional* [International Law Yearbook], 2001, pp. 5-24; HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis. “Irak y Afganistán: una comparación ante el Derecho Internacional” [Iraq and Afghanistan: a comparison in International Law]. *Elcano Royal Institute*, ARI no 10/2008, 14.1.2008, p. 3.

As far as the perpetrator of the attack is concerned, article 51 identifies the holder of the self-defence to be the State that has suffered an armed attack, but it does not set conditions about the source of the attack. To the extent that self-defence is an exception to the principle of the prohibition against the use of force by the states in its international relations, it would seem to be assumed that the attack must have come from another State. Then again, article 51 of the UN Charter does not require that the armed attack should come from a State; article 5 of the North Atlantic Treaty does not establish this requirement either. The fact that an armed action is carried out in a State, Afghanistan, to which terrorist attacks had not been attributed represented an additional obstacles, given that the attacks as such could not be attributed to the Taliban regime. The Taliban government was not directly involved in organising it or carrying it out, did not possess the degree of control necessary in order for the attacks carried out by Al Qaeda to possibly be attributed to it, according to the rules that govern the international State responsibility. According to Professor J. Delbrück, the international Treaties against terrorism, the resolutions of the Security Council and of the General Assembly concerning those States that support, provide shelter or permit the presence of territories in their territories violate the fundamental obligation to suppress and eliminate international terrorism, and the specific demands made by the Security Council to the Taliban regime, requesting the handover of Bin Laden, would make it possible to consider that the Taliban government had been sufficiently involved as to support the consequences of exercising the right of-defence.<sup>26</sup> In any case, the Taliban government, the de facto government of Afghanistan, did not want to dis-associate itself from the terrorist group that it provided shelter and protection to, which meant that any military action that was taken against Al Qaeda that would lead to a confrontation with Afghanistan in practice.

### 3.2. The UN Charter in light of the right to preventive self-defence in the case of potential threats

The debate about the suitability of the Charter to respond to threats that are not foreseen at the time they are adopted has also been advanced for the purpose of dealing with latent or potential threats. The issue took on special significance following the Adoption of the National Security Strategy of the United States of America, of September 17, 2002, by virtue of which “the capacities and targets of today’s adversaries” would have the effect of legitimating military action against potentially devastating threats “although uncertainty exists as to the time and the place of the enemy’s

---

26 DELBRÜCK, Jost. “The Fight Against Global Terrorism: Self-Defense or Collective Security as International Police Action? Some Comments on the International Legal Implications of the ‘War on Terrorism’”, *German Yearbook of International Law*, 2001, p. 15. In the same regard, ZEMANEK, Karl. “Self-Defence against Terrorism; Reflexions on an Unprecedented Situation”, in MARIÑO MENÉNDEZ, F. *El Derecho internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al Profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa [International law at the dawn of the XXI century. Homage to Professor Juan Manuel Castro-Rial]*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 702-705.

attacks.”<sup>27</sup> An attempt has been made to justify the enlarging of the concept of self-defence, so as to extend it to the preventive use of force, aimed at eliminating a latent threat, by adducing that the danger that is present is so high that we cannot wait for the threat to materialise because the harm would be inevitable. The American Security Strategy sought to emphasise its defensive essence by re-affirming that the exercising of this was subordinate to the principle of necessity and that the use of preventive force could not be a pretext for aggression.

The Report from the High-level Panel of Experts echoed the severity that could be entailed with latent threats, which are not imminent or likely to happen soon but they are real. It categorically discarded the argument that self-defence could be invoked against these. When the threat or the danger is not imminent they should be referred to the Security Council for consideration, leaving the collective security system to act.<sup>28</sup> The reasons are clear, given the proliferation of potential threats:

“The risk for world order and for the non-intervention norm that it continues being based upon is simply too big to accept the legitimacy of unilateral preventive action, in contrast to that which is collectively approved. Letting one act is like letting all of them act.”<sup>29</sup>

Some of the arguments put forward by the current American administration to justify the lawfulness of the deadly selective attacks seem to assume a return to the discourse on preventive self-defence, albeit under another name. The speech of the Attorney General, Eric Holder, of March 5, 2012, invoked the right of self-defence “against an Al Qaeda leader or an associated force that constitutes an imminent threat of violent attack”. By specifying the criteria that are used to weigh up whether an individual poses an imminent threat he is asserting that because of the particular characteristics of Al Qaeda and its *modus operandi*, “the Constitution does not require the President to delay action until it reaches the final stage of its plan, that he should determine the place and type of attack with clarity”<sup>30</sup> A threat described in this way

---

27 National Security Strategy of the United States of America, 2002: title V: The new National Security Strategy, published in March 2006, reiterated these particular principles.

28 A more secure world, para. 193.

29 A more secure world, para. 191. The Secretary General’s Report spoke in the same terms (cf. A broader concept of liberty, para. 125).

30 Attorney General Eric Holder’s Speech on Targeted Killing at the Northwestern University School of Law, March 5, 2012. A classified Memorandum from the Department of Justice, leaked by NBC News, on February 5, 2013, sets out the same idea and it states that “it is not necessary for the United States to have clear proof that a specific attack is going to take place against people or interests of the United States in the immediate future .... with respect to the Al Qaeda leaders who are constantly planning attacks. The United States will foreseeably have a limited window of opportunity to defend Americans in a way that have some chance of success and that sufficiently reduces the likelihood of harm to civilians”. (Department of Justice White Paper, *Lawfulness of a Lethal Operation Directed Against a U.S. Citizen Who Is a Senior Operational Leader of Al Qaida or an Associated Force*, pp. 6 and 7).

is not necessarily imminent<sup>31</sup>, and it demonstrates the questionably legal grounds in which the expansion of selective delay attacks is based.<sup>32</sup>

#### 4. New Threats And New Needs Concerning Collective Security: The Validity Of Chapter VII Of The Charter

The UN Charter states that the Organisation will take “effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppressions of acts of aggression or other beaches of the peace” with the aim of keeping international peace and security. This goal appears as announced as the first purpose of the Organisation (Art. 1.1).

The legal framework for the adoption of coercive actions is fundamentally set out in Chapter VII, which the charter has conferred the primary responsibility on for keeping international peace and security (article 24.1) and the possibility of adopting decisions that are binding on the member states (article 25). The Security Council decide when and how to apply the Charter’s mechanism. To do this, firstly, it has to determine that a situation constitute a threat to peace, a breach of the peace or an act of aggression (art. 39). If it considers it pertinent it can adopt provisional measures to stop the situation worsening (article 40). Finally, the Council has to decide which measures are necessary to maintain or re-establish international peace and security, which may be of a non-military nature (article 41) or that could involve the use of force (article 42).

##### 4.1 Action against latent threats

In making its statements against legitimate preventive defence, the High-level Panel had affirmed that latent threats had to be submitted to the Security Council for consideration:

“The text of Chapter VII is sufficiently extensive in itself and it has been interpreted with enough latitude so that the Security Council can approve all types of coercive action, including the military action, against a State when it considers this necessary to keep or re-establish international peace and security”. This occurs whenever the threat may take place, if it is right at that time, in the imminent future or in a more distant future at such a time, which involves the particular State or non-state agents that it protects or provides support to acting in such a way, or that comes in the form of an act or omission, that represents a real or potential threat of violence or simply a

31 HAAS, Richard. “The President Has Too Much Latitude to Order Drone Strikes”, Wall Street Journal, February 18, 2013.

32 BROOKS, Rosa. “Mission Creep in the War on Terror”, Foreign Policy, March 14, 2013.



challenge to the Council's authority"<sup>33</sup>.

The Report stresses that the reasons that lead it to reject the legitimacy of the preventive use of military force in the case of self-defence, by virtue of article 51, "are not applicable to the collective action authorised by virtue of Chapter VII". The Secretary General also refers to latent threats to the competence of the Security Council, which has full authority, "to make use of military force, even in a preventive manner, so as to keep international peace and security"<sup>34</sup>.

This last observation is associated with other considerations about the 2003 Iraq war. The Report seems to place conditions in making an over-simplistic analysis of the right of-defence. The United States based its argument for the lawfulness of its action on The legality of American and British intervention in Iraq was not covered by an express authorisation from the Security Council and neither was it in line with the Security Council resolution 1441(2002), which had been unanimously adopted, even though it had invoked a right of preventive self-defence against international terrorism. Other states, on the other hand, argued that resolution 1441 did not authorise the use of force in itself, which had required the adopting of another additional resolution.<sup>35</sup> This would be a demonstration of what WECKEL calls the culture of the 'grey area' within the sphere of the prohibition against the use of force, basing himself on *amigos* language, creating a legal form of uncertainty that makes it possible to give consideration to opposing arguments.<sup>36</sup>

#### 4.2. Chapter VII of the Charter and the responsibility to protect

The possibility of intervening an end to mass atrocities committed against the population within a State has divided the members of the international community, amongst whom they defend a "right of humanitarian intervention" and those who adduce that neither are the States entitled to unilateral action, nor can the Security Council authorise coercive measures, by virtue of Chapter VII, against sovereign States because of what happens within its borders.

In the Millennium Report, of the year 2000, the Secretary General set out the debate in the following terms:

"... if humanitarian intervention is, in reality, an unacceptable attack on sovereign-

33 A more secure world, para. 193.

34 A broader concept of liberty, para. 125.

35 For a setting out in summary form of the doctrinal analyses of the purposes of the 2003 Iraq war see IOVANE, Massimo/ DE VITTOR, Francesca. "La doctrine européenne et l'intervention en Iraq", *Annuaire français de droit international*, 2003, pp. 17-31.

36 Cfr. WECKEL, Ph.: "Interdiction de l'emploi de la force: de quelques aspects de méthode", en *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*, SFDI, Paris, Pedone, 2005, pp. 189-190.



nty, how should we respond to situations like Rwanda and Srebrenica, and the serious and systematic violations of the human rights that transgress all of the principles of our common humanity?”

The report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), entitled the responsibility to protect, published in December 2001, sought to provide an answer to this question. The Report underlines the argument that each State has the principal responsibility for protecting its population and the international community has subsidiary responsibility, when it is clear that a certain State “does not wish to or cannot comply with its responsibility to protect or the material author of the crimes or atrocities, or when the actions that take place in said State entail a direct threat to other people that live outside it”.<sup>37</sup> In this latter case, according the Report, the responsibility to protect of the international community would have the priority over the principle of non-intervention.<sup>38</sup> The Report cautiously stated that international practice seemed to point towards the appearance of a norm in this respect, which is still in the process of coming together.<sup>39</sup>

Four years later on, the High-level Panel followed the line traced out by the Commission, underlining the change that the international community had been going through in its way of understanding sovereignty and the acceptance of a collective responsibility to protect. The exercising of this form of responsibility could lead to the adoption of coercive actions of a different nature, including military action even though this may be a last resort.

As for the authority legitimated to adopt such measures, the Commission had indicated that it should be the Security Council as the body primarily responsible for keeping the international peace and security. In this same regard, pronouncements were made by the High-level Panel <sup>40</sup> and the Secretary General.<sup>41</sup>

The 2005 Summit Declaration provided support for this idea, although it is evasive

---

37 The ICISS expressly states that this responsibility is due to three reasons: “firstly, it means that the state authorities are responsible for protecting the life and safety of its citizens and promoting their well-being; secondly, it suggests that national police authorities are responsible to citizens at the internal level and the international community through the United Nations, and thirdly, they have to settle accounts for their acts or omissions. This concept of sovereignty supported by the growing influence of human rights standards and by the increased presence of the concept of human security in international discourse”. Cfr. The responsibility to protect, para. 2.15, p. 14.

38 The responsibility to protect, para. 2.28 y 2.29, pp. 17-18.

39 The responsibility to protect, para. 2.24, pp. 16-17.

40 Cfr. A more secure world, para. 203: “We approve the norm that is being imposed in the sense of there being a collective international responsibility to protect, which the Security Council can exercise by authorising military intervention as the last resort in the case of genocide and other large scale massacres, of ethnic cleansing or serious violations of international humanitarian law that a sovereign government has not been able or not wanted to prevent.”

41 A broader concept of liberty, para. 135.

by characterising it as a principle or norm, terms used by the reports mentioned above. The Declaration formulates the notion in the following terms:

“138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. (...)”

139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help protect populations from genocide, war crimes and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations, as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, ethnic cleansing and crimes against humanity.”<sup>42</sup>

It only admits the possibility of intervening militarily as a last resort and with the Security Council's authorisation by virtue of Chapter VII of the Charter. Announcing the concept in this way, there are still some issues less to resolve. In particular, if an action by a State or a group of States would be lawful in the event of the Council becoming stagnated by the veto of a permanent member. For a large part of this doctrine, these armed interventions for humanitarian purposes, if they are indeed carried out without the Security Council's authorisation, they represent a transgression of international legal order, as it assaults the sovereignty of the States and the rule that guarantees the inviolability of their territories. It has also demonstrated prevention in a situation of the possibility that covers interest and goals that are not strictly humanitarian.

Without wanting to reproduce the long debate about humanitarian intervention in these pages, it is worth going back to some of the elements that are relevant in analysing the scope of the responsibility to protect. The international community has reacted in different ways in diverse cases of intervention, despite the presence of humanitarian factors in all of them. India's interventions in East Pakistan (Bangladesh) in 1971, that of Tanzania in Uganda with the aim of overthrowing Idi Amin, in 1979, that of Vietnam in Cambodia, bringing an end to the Pol Pot regime and the atrocities committed by the Cambodian authorities or the French intervention to overthrow Bokassa in the Central African Republic, constitute examples of such forms of intervention. The actions of India, Tanzania and France were not condemned by the Security Council or by the General Assembly. Vietnam's intervention, however, was condemned by the Security Council: although it did bring an end to the genocide perpetrated by the Khmer Rouge in Cambodia, more weight was given to the history of the Vietnam regime on human rights and the line of geo-strategically fracture between

---

42 2005 World Summit Outcome Document, A/RES/60/1.

the powers that backed Cambodia or Vietnam.<sup>43</sup> Echoing this action by the Council, Schachter concludes that when a State or a group of states uses force without the authorisation of the Security Council, to bring an end to atrocities being committed against the population, if there is a clear need for intervention and an obvious humanitarian intent, is likely that its action will not be condemned.<sup>44</sup>

On more recent dates, other interventions also stirred up controversy such as those of France, the United Kingdom and the United States in Iraq in 1991, declaring an exclusion zone for the Iraqi armed forces to the north of parallel 36, dispensing humanitarian aid and deploying troops on the ground with the aim of protecting the Kurdish population and assist with the arrival of humanitarian care: those of the ECOWAS (Economic Community of West African States) in Liberia (1989) and in Sierra Leone (1997) and that of NATO in Kosovo, in 1999. In judging each case of the use of force, the Security Council seems to have opted to weigh up considerations of legality and legitimacy. In some cases, mention was made of a posteriori ratification or approval of the unauthorised uses of force by the Security Council. While we should make note of the fact that the Security Council debates conclude without the condemning of a certain piece of action is not necessarily equivalent to a posteriori legitimisation of said action: when the use of force is carried out by one or various members of the Council, or by an allied country, the veto mechanism makes condemning the action unthinkable. We could speak about a posteriori ratification in the case of the military interventions of ECOWAS in Liberia and Sierra Leone, where the Security Council expressly praised the organisation for its efforts in order to re-establish peace and security (Resolution 788, of November 19, 1992, in the case of Liberia; Resolution of 1260, of August 20, 1999, proposed by Sierra Leone). However, although it has been affirmed that resolution 1244 (1999), of June 10, represented a form of backdated authorisation of the use of force by NATO in Kosovo in 1999, said resolution does not contain clauses that praised the Alliance's intervention. The Security Council, however, adapted itself to the situation that had been created and it acted in a pragmatic way, backing the agreement between the parties on the principles for the political solution of the Kosovo crisis, and assuming the primary solution that was its responsibility in keeping international peace and security. The Report of the Independent Commission on Kosovo concluded that NATO's action was not legal but it was legitimate, because this became necessary after having used up the diplomatic route and there was a serious risk of a humanitarian disaster.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> GRAY, Christine. *International Law...* op. cit, p. 33.

<sup>44</sup> SCHACHTER, Oscar. *International Law in Theory and Practice*, op. cit, p. 126.

<sup>45</sup> Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report, available at <http://www.reliefweb.int/library/documents/thekosovoreport.htm>. The report proposed an interpretation of the humanitarian intervention doctrine that is halfway between a review of international law in force and a proposal for international moral consensus. This would involve overcoming the rigidity of the legality, incorporating criteria of legitimacy. In this sense, the Report asked for a review of the applicable law so as to make it more consistent with the international consensus.

Several authors have expressed their difficulty in reaching a conclusion about the lawfulness in cases of this nature. On the one hand, they state that the legality of an intervention not involving the Security Council is admitted but this would cast doubt on the validity of the legal regulation of the Charter.<sup>46</sup> Then again, it is adduced that each case of humanitarian intervention must be assessed in light of the specific circumstances, which not just include considerations concerning the need to protect the human rights of the populations in danger, but also to what extent the parties have tried to act in the manner most in accordance with the law.<sup>47</sup>

Notwithstanding, the consensus reached at the 2005 Summit, some states have declared their suspicion about the possibility of the responsibility to protect is used as an instrument of continuity of interventionist policies<sup>48</sup> and in light of their possible selective application.<sup>49</sup> The debates at the Security Council about the protection of civilians in armed conflicts are a reflection of the divisions generated around the concept.<sup>50</sup> The work of the Secretary General dealing with the responsibility to protect has taken the form of a multitude of reports that have focused every time on a different element of the concept.<sup>51</sup> The reports set out the different aspects of the responsibility to protect and contribute useful information about the positions of the states, although they fail to make decisive contributions as regards practically detailing the party involved and

---

46 CASSESE, Antonio. "Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community", *European Journal of International Law*, vol. 10 (1999), pp. 23-30.

47 SIMMA, Bruno. "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects", *ibid*, p. 1-22; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. "Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (La 'Guerra de Kosovo')" [Use of force, humanitarian intervention and free determination (The Kosovo War)], *Anuario de Derecho Internacional (International Law Yearbook)*, 2000, pp. 93-132; Franck, Thomas. "In extremis: are there legal principles applicable to the illegal use of force?" en L.C. Vohrah (ed.) *Man's Inhumanity to Man*, Kluwer Law 2003, pp. 935-952.

48 FOCARELLI, "La dottrina della 'responsabilità di proteggere' e l'intervento umanitario", *Rivista di Diritto Internazionale*, 2008/2, pp. 317-346.

49 In this respect, Mexico (UN Doc. S/PV.5703, o, 28), China (UN Doc. S/PV.5703, p. 17), Qatar (UN Doc. S/PV.5703, p. 11) and Colombia (UN Doc. S/PV.5703, p. 39).

50 Security Council SC/10442, 6650th meeting, November 9, 2011 (available at [responsibilityto-protect.org](http://responsibilityto-protect.org)).

51 The first report (Making the responsibility to protect effective, Doc. A/63/677, January 12, 2009), focused on the three pillars of the concept and on the function that the international community performs for applying this. The second report analysed the responsibility to protect from the perspective of an early warning and the evaluation of this (A/65/877-S/2011/393). Lastly, the fourth report (The responsibility to protect: timely and decisive response, A/66/874-S/2012/578, of July 25, 2012), is focused on the different dimensions of the third pillar of the concept, dealing with the responsibility of the Member States to adopt collective measures, both peaceful and coercive, always in accordance with the Charter and, as the case may be, through the Security Council, when prevention fails and it is clear that the national authorities are not protecting their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing or crimes against humanity (Making the responsibility to protect effective, Doc. A/63/677, para. 11).

the obstacles that have to be overcome so these can be effectively exercised. This is in spite of the fact that the last two were prepared after the Libya crisis.<sup>52</sup> In his speech to the General Assembly on September 25, 2012, the Secretary General again set out the need to “endow the responsibility to protect with a specific meaning.”<sup>53</sup>

Although the “responsibility to protect” was incorporated into some Security Council resolutions<sup>54</sup>, this did not especially have consequences in practice until the military intervention in Libya of March 2011.<sup>55</sup> In resolution 1973 (2011), March 17, 2011, the Security Council, after reiterating the responsibility of the Libyan authorities to protect their own population and condemning the serious and systematic violation of the human rights that was taking place, looked at Chapter VII of the United Nations Charter and it authorised the Member States so that, acting nationally or through regional organisations or agreements, they could adopt all of the measures necessary so as to protect its civilians and the areas populated by civilians under threats of attack, although excluding the deployment of troops on the ground.<sup>56</sup> The focus of the responsibility for military intervention lay with the United States, France and Great Britain, in an operation that would ultimately be conducted under NATO direction.<sup>57</sup> Putting this operation into practice for the first time has not been exempt from controversy, owing to the mode it was carried out and owing to its end result.<sup>58</sup>

---

52 Tracking the evolution of the concept is illustrative; in this respect see CERVELL HORTAL, María José. *Naciones Unidas, Derecho internacional y Darfur* [United Nations, International Law and Darfur], Granada: Ed. Comares, 2010, pp. 52-76.

53 Following the presentation of the first of the Secretary General's reports, the General Assembly began an informal dialogue with annual meetings based upon preliminary reports from the Secretary. The last one was on the dialogue about the “Secretary General's Report on the responsibility to protect: timely and decisive response”, held on September 5, 2012.

54 The first one to incorporate this was resolution 1674 (2006), in which the Council “Reaffirms the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity” (paragraph 4). Later on, the Council mentioned this in dealing with the protection of civilians in armed conflicts, for example, in the Preamble of the resolution 1894 (2009), of November 11.

55 HERRERO DE LA FUENTE, Alberto, *La crisis de Libia* [The Libya crisis] (2011) and *la responsabilidad de proteger* [the responsibility to protect], Inaugural Lecture of the academic year 2011-2012, University of Valladolid, 2011, pp. 9-16.

56 It has been stated that “in this way the intention was to calm the concerns and the bad memories of the Kosovo action (1999) and Iraq (2003), which were illegal and aggressive interventions with land occupation”. See MANGAS MARTÍN, Araceli. “La autorización del uso de la fuerza armada en Libia” [The authorisation of the use of armed force in Libya], *Elcano Royal Institute Analysis*, 57/2011.

57 On March 27, the Alliance assumed the responsibility to implement all of the aspects of the Security Council resolution 1973 and, on March 31, it officially took over command of the operation.

58 BERMEJO GARCÍA, Romualdo. “La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno: un mal inicio para la responsabilidad de proteger” [“The protection of the civilian population in Libya as an excuse for overthrowing a government: a poor start for the responsibility to protect”], *XXVII Anuario de Derecho Internacional* [International Law Yearbook], 2011,



Some heralded armed intervention with the Security Council's backing as a triumph of the doctrine of the "responsibility to protect".<sup>59</sup> Others pointed to a possible exceeding of the limits of the mandate of the resolution in conducting the operation, which was stated in the numerous declarations of the political leaders of the countries involved, according to whom one of the goals of the intervention had become a change in the Libyan regime. Resolution 1973 does not contain any mention about Gaddafi's future, nor did it set the goal of overthrowing the current regime in Libya.<sup>60</sup> The international coalition however, went on to decide that the only acceptable final scenario to guarantee the protection of the civilians was for Gaddafi to leave power.<sup>61</sup> Numerous analysts declared their objection on considering another aspect of the intervention: its poorly defined strategy. Using regime change, as the goal had not been accompanied by an assessment of the potential implications that overthrowing President Gaddafi could have on a state like Libya, characterised by its low level of institutionalisation.<sup>62</sup> Finally, when it was then possible to consider that the Gaddafi regime had been defeated, the Security Council would "welcome the improvement of the situation of that country", encouraging the setting up of an inclusive and representative transnational government.<sup>63</sup>

Thus we see evidence of one of the risks inherent in the use of force in exercising the responsibility to protect: that the action ends up becoming an intervention in a civil war for the benefit of the faction opposing the regime which is surely usually the

---

pp. 9-55.

59 Gareth EVANS, one of the parents of the concept, argued that this was not a question of a bombardment by democracy or to obtain Gaddafi's head, but rather that "legally, morally, politically and militarily, it only has one justification, to protect the country's population" (BAJORIA, Jayshree. "Libya and the responsibility to protect", Council on Foreign Relations, March 24, 2011, available at <http://www.cfr.org/libya/libya-responsibility-protect/p24480>)

60 In accordance with the United Nations mandate, on repeated occasions NATO asserted that the sole purpose of the international bombings was to protect the population and that when the violence ended, these would come to an end. Initially, Obama also declared that the objective of the United States and of the international intervention was to avoid a massacre by Gaddafi's troops against the dissidents, and he declared that overthrowing the dictator by force was not amongst the coalition's plans because that would entail weakening and dividing the allies, repeating the errors committed in Iraq (cf. European Mediterranean Institute. *Cronología de las revueltas en el mundo árabe 2010-2011. Libia* [Timeline of the uprisings in the Arab world 2010-2011] (<http://www.iemed.org/dossiers/tunisia/cronologies/Juliol22/Libia22julio.pdf>).

61 B. Obama, D. Cameron and N. Sarkozy. "Libya's Pathway to Peace". The New York Times. April 14, 2011.

62 HAAS, Richard N. "Why Europe No Longer Matters", Council on Foreign Relations, Op-Ed, June 17, 2011, p. 1 (available at <http://www.cfr.org/europerussia/why-europe-no-longer-matters/25308>).

63 Security Council Resolution 2009 (2011), of September 16. For an analysis of the Security Council's action, see BLANC ALTEMIR, Antonio. *La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros Acuerdos a la Primavera Árabe* [The European Union and the Mediterranean. From the first Agreement to the Arab Spring], Madrid: Tecnos, 2012, p. 228-229.



weakest side.<sup>64</sup> In the debate about the responsibility to protect, held at the General Assembly in September 2012, some states declared their concerns about the way in which the responsibility to protect in Libya had been invoked, pointing out that this was one of the reasons that had led to the impasse over Syria.<sup>65</sup> Drawing up the balance sheet for applying the concept to the General Assembly, in September 2012, the Secretary General stressed that the responsibility to protect had attained a particular leading role during the previous year and a half, noting that it had been applied in Libya, Yemen and Syria by means of resolutions of the Security Council and the General Assembly. Following on from the work of the High Commissioner for human rights and his two Special Advisors, the responsibility to protect was also invoked in the Ivory Coast, Guinea, Kyrgyzstan, South Sudan, Sudan and the Democratic Republic of the Congo, amongst others. In the opinion of the Secretary General, the cases of the Ivory Coast and of Libya represented a degree of success of the responsibility to protect, although the resulting situation has still been problematic. Syria, on the other hand, exemplified a new failure. The range of examples and the reference to the work of bodies other than the Security Council show the intention to emphasise the wide sweep of courses of action that are possible in order to exercise the responsibility to protect. This means that only the final part of one of the ends of the doctrine would entail the authorisation of the use of force by the Security Council. Mentioning the example of Syria, however, shows that that one is the most sensitive element, where the failure of the responsibility to protect results in serious human costs.<sup>66</sup>

## 5. CONCLUSIONS

In the same way as in other sectors of International Law, the regulation of the use of force covers areas in which it is especially complex to determine what forms part of the rule in force and what still represents an aspiration. During the course of this paper, we have attempted to demonstrate the ambiguity of the legal regulation of the

---

64 WALZER, Michael. "On Humanitarianism: is helping others charity, or duty, or both?", *Foreign Affairs* n° 90, 2011, pp. 69-80. As this author highlights, all humanitarian action is a political project whose success means that it is necessary to have sufficient information, commitment to justice and preparation to carry out a prudent weighing up of the damage inherent to all military interventions and the good it is intended to achieve.

65 UN Press Release, General Assembly, GA/11270, Department of Public Information, United Nations, New York, September 5, 2012. The Secretary General has, in this regard, stated that the fears about the inappropriate use of the concept would not have inhibited the international community from dealing with serious cases of violence or inciting violence. Although the cases of inhibition on the part of the international community are less due to scruples regarding the interventionism in small states than the Security Council being blocked by any of its permanent members.

66 UN Press Release, Secretary General, SG/SM/14490-GA/11271, Department of Public Information, United Nations, New York, September 5, 2012.

Charter and some of the essential problems raised by its interpretation and application nowadays.

During the last decade different problems of interpreting the right of-defence have come to the fore, particularly the dispute between the supporters (in a minority) and detractors of a right to preventive self-defence to latent threats. There is also the possibility of invoking self-defence so as to cover the military response to the terrorist attacks of September 11, and the acceptable extent of this interpretation. The preparatory Reports of the Millennium Summit held in 2005 coincide in stating that the Charter provides coverage to the use of force in self-defence when faced with a consummated armed attack, or faced with an imminent threat of this. Conversely, the argument of invoking self-defence in order to justify unilateral actions against derived latent threats, fundamentally from international terrorism, would not gain support from the Charter. Only the Security Council, acting within the context of Chapter VII, could authorise the preventive use of force to preserve international peace and security when faced with serious but latent threats.

Another issue that takes centre place in the agenda of several of the main bodies of the UN was the emergence of a collective responsibility to protect the civilian population against war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. While some reports from independent experts assessed this as an emerging principle, the General Assembly lowered expectations in the 2005 Summit Outcome Document. Later reports from the Secretary General, as well as the dialogue held by the General Assembly about the responsibility to protect, have contributed towards explaining the content of this significant element, although the problems concerning its legal nature and effective application still need to be further set out in detail. This is one situation that reveals the division that the concept has aroused, especially in its coercive dimension. The responsibility to protect covers a wide range of instruments, from preventive measures of varied nature to other collective ones of a non-military character. Only in extremely serious situations and when the necessary requirements are met, can it be necessary to intervene in a military sense. This solution is always exceptional and it must be in line with the terms laid down by the Charter, and so it is subject to prior Security Council authorisation.

Both cases, exercising the responsibility to protect and reacting to latent threats, involve the Security Council acting according the provisions of the Charter. The system therefore revolves around the Council assuming this responsibility. Experience shows that if the Security Council does not act, it is hard to stop States particularly interested or affected by the situation from intervening unilaterally.

## BIBLIOGRAPHY

- BAJORIA, Jayshree. "Libya and the responsibility to protect", *Council on Foreign Relations*, March 24, 2011.
- BERMEJO GARCIA, R., *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites [The international legal framework on matters of the use of force: ambiguities and limits]*, Madrid, Civitas, 1993.
- BERMEJO GARCÍA, Romualdo. "El Derecho Internacional frente al terrorismo: ¿Nuevas perspectivas tras los atentados del 11 de septiembre?)", *Anuario de Derecho Internacional*, 2001, [*New perspectives following the September 11 attacks?*], *Anuario de Derecho Internacional [International Law Yearbook, 2011]*, pp. 5-24.
- BERMEJO GARCÍA, R., "La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno: un mal inicio para la responsabilidad de proteger", *XXVII Anuario de Derecho Internacional*, 2011 [*"The protection of the civilian population in Libya as an excuse for overthrowing a government: a poor start to the responsibility to protect"*]. [*International Law Yearbook, 2011*], pp. 9-55.
- BLANC ALTEMIR, A., *La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros Acuerdos a la Primavera Árabe [The European Union and the Mediterranean. From the First Agreements to the Arab Spring]*, Madrid: Tecnos, 2012.
- BROOKS, Rosa. "Mission Creep in the War on Terror", *Foreign Policy*, March 14, 2013.
- BROWNLIE, I. *International Law and the Use of Force by States*. Oxford: Oxford University Press, 1963.
- CASANOVAS Y LA ROSA, Oriol in DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional Público [International Public Law Institutions]*, Madrid, Tecnos, 15<sup>a</sup> ed., p. 1006.
- CASSESE, A., "*Ex iniuria ius oritur*: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community", *European Journal of International Law*, vol. 10 (1999), pp. 23-30.
- CERVELL HORTAL, María José: *Naciones Unidas, Derecho internacional y Darfur (United Nations, International law and Darfur)*, Granada: Ed. Comares, 2010.
- CONFORTI, Benedetto. "Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de Sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression", en *Le développement du rôle du Conseil de Sécurité*, Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 51-60.
- DELBRÜCK, Jost. "The Fight Against Global Terrorism: Self-Defense or Collective Security as International Police Action? Some Comments on the International Legal Implications of the 'War on Terrorism'", *German Yearbook of International*

*Law*, 2001.

DINSTEIN, Yoram. *War, Aggression and Self-Defence*, Cambridge, Cambridge University Press: 2001.

2005 World Summit Outcome Document, Resolution of the General Assembly A/RES/60/1, October 24, 2005.

EISEMANN, P.M.: "Attaques du 11 septembre et exercice d'un droit naturel de légitime défense", en BANNELIER, K. y otros (eds.): *Le droit international face au terrorisme après le 11 septembre*, pp. 239-248.

Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América [National Security Strategy of the United State of America], September 17, 2002, available at <http://usinfo.gov/espanol/terror/02093001.htm>.

FOCARELLI, "La dottrina della 'responsabilità di proteggere' e l'intervento umanitario", *Rivista di Diritto Internazionale*, 2008/2, pp. 317-346.

FRANCK, T. M. "Terrorism and the Right of Self-Defense", *American Journal of International Law*, vol. 95, 2001, p. 840.

FRANCK, T.: *Recourse to force: state action against threats and armed attacks*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

FRANCK, Thomas. "In extremis: are there legal principles applicable to the illegal use of force?", en L.C. Vohrah (ed.) *Man 's Inhumanity to Man*, Kluwer Law, 2003, pp. 935-952.

GLENNON, Michael, J. "The Fog of Law: Self-Defense, Inherence, and Incoherence in Article 51 of the United Nations Charter", 25 *Harvard Journal on Law and Public Policy*, 2002, pp. 539, 547.

GRAY, C. *International Law and the Use of Force*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

GREENWOOD, C. "International Law and the Pre-emptive Use of Force: Afghanistan, Al-Qaida, and Iraq", 4 *San Diego International Law Journal*, 2003 pp. 7-37.

GUTIÉRREZ ESPADA, C. "The 'use of force' in the High-level Panel Reports (2004), of the Secretary General (2005) and afterwards, in the final document of the Summit of Heads of State and of Government", *XXI Anuario de Derecho Internacional [XXI International Law Yearbook]*, 2005, p. 13-49;

GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. "Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (La 'Guerra de Kosovo')" [*Use of force, humanitarian intervention and free determination (The Kosovo War)*], *Anuario de Derecho Internacional (International Law Yearbook)*, 2000, pp. 93-132

GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. "¿'No cesaréis de citarnos leyes viendo que ceñimos espada?' [*Would they not stop quoting laws seeing that we carry swords?*] (About

- 9-11)", *Anuario de Derecho Internacional* [International Law Yearbook, 2001, pp. 25-38
- HERRERO DE LA FUENTE, Alberto, *La crisis de Libia* [The Libya crisis] (2011) and *la responsabilidad de proteger* [the responsibility to protect], Inaugural Lecture of the academic year 2011-2012, University of Valladolid, 2011, pp. 9-16.
- HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis. "Irak y Afganistán: una comparación ante el Derecho Internacional" ["Iraq and Afghanistan: a comparison in International Law"]. *Elcano Royal Institute*, ARI no 10/2008, 14.I.2008, p. 3.
- IOVANE, Massimo/ DE VITTOR, Francesca. "La doctrine européenne et l'intervention en Iraq", *Annuaire français de droit international*, 2003, pp. 17-31.
- The responsibility to protect*. Report of International Commission on Intervention and Sovereignty of the States, 2001, <http://www.iciss-ciise.gc.ca>.
- LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ, Eugenia. "Repensando el sistema de seguridad colectiva: el Consejo de Seguridad y las nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales" [Re-thinking the system of collective security: the Council of Security and the new threats to international peace and security"], en C. Ramón Chornet, *La acción colectiva del uso de la fuerza. Nuevos escenarios, nuevos principios de actuación en el orden internacional* [Collective action of the use of force. New scenarios, new principles of action in international order], Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 57-139.
- MANGAS MARTÍN, Araceli. "La autorización del uso de la fuerza armada en Libia" [The authorisation of the use of armed force in Libya], *Elcano Royal Institute Analysis*, 57/2011.
- RAMÓN CHORNET, C.: "La lucha contra el terrorismo internacional después del 11 de septiembre 2001" ["The fight against international terrorism after September 11, 2001"], *Revista Española de Derecho Internacional*, 2001 [Spanish International Law Magazine], pp. 273-287.
- REISMANN, W.: "Assesing Claims to Revise the Law of War", *American Journal of International Law*, 2003, pp. 82-90.
- REMIRO BROTONS, Antonio. "Terrorismo, mantenimiento de la paz y nuevo orden", [Terrorism, keeping the peace and the new order] *ibid*, pp. 125-171
- REMIRO BROTONS, A. [et. al.]. *Derecho Internacional. Curso General* [International Law. General Course], Valencia, Tirant Lo Blanch, 2010.
- SCHACHTER, Oscar, *International Law in Theory and Practice*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff Publ., 1991.
- SCHEFFER, David J. "Use of Force After the Cold War: Panama, Iraq and the New World Order", en L. Henkin (et al.) *Right v. Might: International Law and the Use of Force*, New York, Council on Foreign Relations, 2nd ed., 1991, pp. 109-172.
- SIMMA, B., "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects", *European Journal*

of International Law, vol. 10 (1999), p. 1-22.

A broader concept of liberty: development and human rights for all. Secretary General's Report, doc A/59/2005, March 21 2005.

A more secure world: our shared responsibility. High-level Panel Report on threats, challenges the change, Document A/59/565, December 2, 2004.

VAN DEN HOLE, Leo. "Anticipatory Self-Defence Under International Law", American University International Law Review, vol. 19, 2003, pp. 69-106.

WALDOCK, C. Humphrey. The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law, Recueil des Cours II ,pp. 451-97.

WALZER, M., "On Humanitarianism: is helping others charity, or duty, or both?" Foreign Affairs n. 90, 2011, pp. 69-80.

WECKEL, Ph.: "Interdiction de l'emploi de la force: de quelques aspects de méthode", en Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques, SFDI, Paris, Pedone, 2005, pp. 189-195.

ZEMANEK, Karl. "Self-Defence against Terrorism; Reflexions on an Unprecedented Situation", in MARIÑO MENÉNDEZ, F.: El Derecho internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al Profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa [International law at the dawn of the XXI century. Homage to Professor Juan Manuel Castro-Rial], Madrid, Trotta, 2002, pp. 695-714.





*Yaiza Rubio and Félix Brezo*

## THE OVER-EXPOSURE OF GEOGRAPHIC INFORMATION ABOUT INSTALLA- TIONS OF INTEREST FOR DEFENCE IN THE NET- WORK

*Geographic information could be a problem when it displays infrastructures of interest to defence and governments do not have tools to control their diffusion. In order to face this difficulty, we have collected information about more than forty military bases in different countries and we have developed a methodology for the evaluation of such information. In addition, the authors propose the creation of an indicator measuring the exposure level of the observed infrastructures to determine the extent to which this compromises their safety. Therefore, we find appropriate to include the monitoring of images provided by mapping services in counterintelligence plans and the establishment of an international framework that could manage neutrally the geographic information available on the Internet and the ability of actors who use it*

*asymmetric threats, defence, counterintelligence, geographic systems, monitoring, OSINT (Open Source Intelligence).*

## THE OVER-EXPOSURE OF GEOGRAPHIC INFORMATION ABOUT INSTALLATIONS OF INTEREST FOR DEFENCE IN THE NETWORK

### 1. Introduction

The use of open sources as the basis for the creation of intelligence is an established fact. Nowadays, a large number of existing OSINT tools, also known as open sources<sup>1</sup>, have become a fundamental pillar for undertaking new analyses.

The process for obtaining satellite images using traditional geographical information systems is complicated, because of technological, meteorological and market factors. High-resolution satellites, the subject of study of this paper, are located a few kilometres above the Earth, so they have a limited angle of vision and they cover a minimum portion of the planet's surface area. In addition, the weather conditions have to be sufficiently optimum to guarantee a certain level of quality in the images. On the other hand, with the aim of making their investments profitable, the companies that own these satellites make use of the most modern images, and only those that are most out of date are placed at the disposal of other providers such as Google, Yahoo or Bing.

In this context, the availability of a large quantity of geographical information is an important support tool for analysts. However, such easy access has become an obstacle, by displaying information about the infrastructures of zones with a high strategic or military value, which means that this could be used with the aim of planning new attacks<sup>2</sup>.

Thus, the Popular Party Parliamentary Group made a proposal in the Congress to the government for a study to be prepared so as to evaluate the potential security problems deriving from information available on these platforms<sup>3</sup>.

---

1 ESTEBAN NAVARRO, Miguel Ángel. *Glosario de Inteligencia [Intelligence Glossary]*, page 86 and 87., Ed. Ministry of Defence, 2007.

2 HARDING, Thomas. Terrorists "use Google maps to hit UK troops", *The Telegraph*, January 13, 2007.

3 SPANISH CONGRESS (2013). Draft Bill submitted by the Popular Party Parliamentary Group in Congress, concerning the information about installations that are sensitive for National Security obtained from cartographic satellites and that can be accessed through open sources or those with limited access. [Internet] Official Parliament Bulletin, Monday March 11, 2013, series D, no. 236, pp.

Spain is not an exceptional case, countries such as India had already proposed the closing down of Google Earth in 2009, in order to prevent attacks such as that in Bombay<sup>4</sup>. Changes have been taking place in the classification of the threats that have been developing from 2001 until today, moving towards a more asymmetric focus, and some authors have called these fourth generation wars<sup>5</sup>. Governments must now not only concern themselves with protecting their borders against attacks from abroad, but they also have to protect their populations from the attacks against civilian targets, which are part of the terrorist strategy.

We have moved on from the technological superiority that some powers enjoyed to a scenario in which the acceleration of technological development, and above all the democratisation of access to technology, with the rise of the Internet, have made asymmetric confrontation possible. Nowadays, the capacity to obtain, distribute and act on reliable information is more critical than the capacity for destruction of weapon systems<sup>6</sup>. This context is where online cartographic systems could represent an even greater threat in the future.

The rest of the paper is structured as follows. The next point proposes the fundamental hypothesis and the objectives of the paper. Then, we study the capacity of the countries to modify the geographical information that is shown in online cartographic systems. Afterwards, we propose a methodology for the evaluation of the images and thus create an indicator that reflects the over-exposure of current information that the countries could be subject to. Finally, the main conclusions arising from the analysis set out are set forth.

## 2. Methodology and objectives

The **fundamental hypothesis** that this paper is based on is the following: “it is possible a situation of over-exposure of cartographic information about installations of a military nature is occurring, which is compromising their security and that may become a greater threat in the future”.

In order to be able to corroborate this hypothesis, we have defined the following general objective: to identify the need for special vigilance over the information provided by online cartographic systems and the inclusion of this in counterintelligence

---

4 PÚBLICO. Censoring Google Earth so as to put an end to terrorism, in [publico.es](http://publico.es), Madrid (Spain), March 11, 2009.

5 LIND, William S. (2004). Internet World Stats: Usage and Population Statistics. [Internet] Anti-war.com [consultation date: April 2, 2013]. Available at: <http://goo.gl/2e3sc>

6 LIND, William S., NIGHTENGAL, Keith; SCHMITT, John E.; SUTTON, Joseph W. & WILSON, Gary I. (1989). The Changing Face of War: Into the Fourth Generation in Marine Corps Gazette, 73, 10; ProQuest Direct Complete, pg. 22.

plans, as well as ascertaining the impact of this for Defence.

The following **specific objectives** for this study are itemised from the scope of the general objective:

- Determine whether the countries have the capacity to modify the information shown by the cartographic systems, by means of refusal and deception operations, so as to mitigate the over-exposure that they are subject to.
- Create a methodology capable of evaluating the quality of the images provided by the cartographic systems and, on the basis of this, estimate the quality of the information shown about any country.
- Define an indicator that reflects the level of exposure of military bases offered by the geographic information systems.

Different types of studies will be carried out, in order to develop each one of the different parts into which the problem will be sub-divided, and to confirm or refute the initial hypothesis of the paper from analysing this, with a methodological base that is mostly in document form and comes from open sources, complemented by field research.



Figure 1. Phases of the intelligence cycle according to NATO.

From here onwards, to obtain the proposed objectives, we have followed the methodology based on the four phases that mark the NATO intelligence cycle (see Figure 1).

1. **Direction:** This is the first part of the intelligence cycle, whose objective is to determine the intelligence needs and to plan the actions that have to be carried out to fulfil them.
- *General requirement:* determine whether the over-exposure of cartographic

information about installations of a military nature in the network is occurring, which could constitute a threat.

- *Specific requirement:* determine the variables that determine the current level of exposure of the military installations. The list of military targets selected (see Table I) sets out over 40 bases from 16 countries, which have been grouped together by regions of geographical interest in the following way: Europe (Germany, France, Italy, the United Kingdom), large powers (Russia, USA, China), South America (Brazil, Colombia, Venezuela), The Middle East (Iran, Israel, Syria) and the Asian-Pacific (North Korea, South Korea, Japan).

Table I. List of military bases analysed.

|                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Asian-Pacific</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– North Korea: S.Anch'ang-ni (38° 54' 28" N, 125° 14' 12" E), N. Pyongyang (39° 13' 28" N, 125° 40' 20" E), S. Hamgyong (9° 59' 44" N, 127° 36' 51" E).</li> <li>– South Korea: Osan AB (39° 59' 44" N, 127° 36' 51" E), Kunsan AB (35° 54' 13" N, 126° 36' 57" E) and Commander Fleet Activities Chinhae (35° 8' 53.13" N, 128° 38' 1.56" E).</li> <li>– Japan: Misawa AB (40° 42' 19" N, 141° 22' 19" E), Yokota AB (35° 44' 55" N, 139° 20' 55" E) and Kadena AFB (26° 21' 6" N, 127° 46' 10" E)</li> </ul>                                                                                                                                                  |
| <b>Europe</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Germany: Spangdahlem (49° 58' 33" N, 6° 41' 50" E) and Ramstein (49° 26' 38.1" N, 7° 36' 8.13" E).</li> <li>– Spain: Los Llanos (38° 56' 48" N, 1° 51' 48" W), Morón de la Frontera (37° 10' 29" N, 5° 36' 57" W), Torrejón de Ardoz (40° 29' 48" N, 3° 26' 45" W) and Zaragoza (41° 39' 58" N, 1° 2' 30" W).</li> <li>– France: Avord (47° 3' 12" N, 2° 37' 57" E) and Nancy (48° 34' 59.75" N, 5° 57' 15.67" E).</li> <li>– Italy: Aviano (46° 1' 53" N, 12° 35' 49" E) and Decimomannu (39° 21' 15" N, 8° 58' 20" E).</li> <li>– United Kingdom: RAF Cottesmore (52°43'46"N 000°39'05"O) and Military Marine LTD (50° 23' 23" N, 4° 10' 49" W).</li> </ul> |
| <b>Middle East</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Iran: Omdiyeh Air Base (30° 49' 51" N, 49° 32' 35" E), Mehrabad International Airport (35° 41' 19" N, 51° 18' 46" E) and Shahkrokhi Air Base (35° 12' 37" N, 48° 39' 12" E).</li> <li>– Israel: Atlit Naval Base (32° 42' 19" N, 34° 56' 2" E), Ramat David Airbase (32° 40' 0" N, 35° 11' 0" E) and Rosh Pina Airport (32° 58' 51.77" N, 35° 34' 18.87" E).</li> <li>– Syria: As Suwayda (36° 31' 19" N, 37° 2' 12" E), Jirah (36° 5' 48" N, 37° 56' 11" E) and Minakh (36° 31' 19" N, 37° 2' 12" E).</li> </ul>                                                                                                                                             |
| <b>South America</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Brazil: Florianópolis Air Force Base (27° 40' 13" S, 48° 32' 49" W) and Porto Velho-Nova Esperança (8° 42' 33" S, 63° 54' 7" W).</li> <li>– Colombia: Cartagena de Indias (10° 24' 49" N, 75° 32' 58" W) and Puerto Salgar (5° 29' 1" N, 74° 39' 26" W).</li> <li>– Venezuela: Puerto Cabello (10° 11' 0.15" N, 67° 33' 26.35" W) and Palo Negro (10° 11' 0.15" N, 67° 33' 26.35" W).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Large Powers</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– China: Huaiyuan Air Base (39° 43' 3" N, 113° 8' 34" E) and Tangshan Air Base (39° 39' 23" N, 118° 8' 11" E).</li> <li>– USA: Guantanamo (19° 55' 59" N, 75° 8' 38" W) and San Diego (32° 40' 53" N, 117° 7' 19" W).</li> <li>– Russia: Kaliningrad (54° 46' 0" N, 20° 23' 48" E) and Severomorsk (69° 4' 0" N, 33° 25' 0" E).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

**2. Compilation.** The aim is to obtain data by very diverse means, from different information sources, which will constitute the informative base on which the new knowledge will be generated.

- *Selection of cartographic services:* Google Maps, Bing Maps, Yahoo Maps, OpenStreetMap and Google Earth.

- *Open sources (OSINT).* A possible –not complete– classification of the open sources that may be used is the following:

- Professional and academic: theses, papers, conferences, expert work, documents from think tanks, as well as periodic publications and scientific magazines.

- Public and private databases: SIPRI, OECD, The CIA World Factbook, Global Peace Index, Transparency.org and TI-Defence.

- Mass media: newspapers, television, radio and other audio-visual media.

- Legislation.

Official documents: reports, balance sheets, statistics, strategies, communiqués, official bulletins, contracts.

- *Human sources (HUMINT).* As regards to human sources, we have had the assistance of supervisors of psychological operations, information from satellites and the protection of critical infrastructures.

In order to handle the documents in a suitable way, we have used the Topomapper<sup>7</sup> online tool that makes it possible to view the images that show the different services in a dual manner, assisting the task of comparing these and making it possible to simultaneously browse through the different services.

**3. Processing.** The phase of the intellectual processing and use of the information is then initiated.

- The Heuer and Pherson checklist has been used in order to detect deception and a methodology (OPAC) has been formulated in order to evaluate the quality of the images supplied, as a preliminary step for measuring the reliability of the cartographic services and the credibility of the contents provided by them.

- *Passing on of the results to the international source evaluation system.* The reliability of the sources and the credibility of the content have been measured, depending on the international source evaluation system.

- *Analysis.* The pertinent relations and inferences will be established in order to create an indicator that makes it possible to estimate the degree of exposure. Once the OPAC checklist has been defined, the data are shown in

.....

7 <http://www.topomapper.com>



a scatter plot, with the aim of defining a model capable of estimating what would be the quality of the data shown on the basis of a set of parameters. We will utilise the accuracy of this regression model to generate an indicator of the degree of exposure in the geographic information network. In order to verify the predictive model set out above, we have compared the score obtained for Spain with the values estimated by the model, with a twofold objective: first to determine what is the place that it refers to, in comparison with the other countries in the sample and then to specify the margin of error of this.

4. **Dissemination.** The conclusions obtained through the following publication will be placed at the disposal of the readers.

### 3. Detection of deception

Easy access to geographic information becomes a problem for national defence when there are infrastructures available that have great strategic or military value. Amongst the reasons that exist for practising deception in cartographic services is the importance of the information shown and the large numbers of people that can obtain access to this via Internet by means of it being distributed. This is why it is necessary to determine whether the countries are taking measures to protect themselves as regards the over-exposure of information, producing certain potential alterations that the images may be subject to<sup>8</sup>

This is related to a concept that must always be present in an analysis: deception as a set of measures aimed at inducing mistakes by the enemy by means of the manipulation, the deformation or the falsification of evidence so as to get it to act in a way that is detrimental to its interests. In this context, there is a fundamental benefit to the mere consideration of the hypothesis of the deception: the fact of providing greater consistency to the information utilised or to discredit it, in this way assisting those undertaking it to reinforce their decision-making capacity.

However, if the analyst accepts the possibility that part of the information has been manipulated, this could cast doubts about the validity of the conclusions drawn. We have used the methodology proposed by Heuer and Pherson for detecting deception so as to avoid the analysis becoming paralysed<sup>9</sup>, which consists of responding to a set of questions grouped together into four blocks: MOM (Motives, Opportunities, Means), POP (Past Opposition Practices), MOSES (Manipulability of Sources) and

---

8 HEUER, Richard J. Cognitive factors in deception and counterdeception, in *Strategic Military Deception*, 1982.

9 HEUER, Richard J. and PHERSON, Randolph H. *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*, CQ Press College, 2010.

EVE (Evaluation of Evidence).

The objective is to detect any hint of concealment or simulation of contents of the different military sites that could reflect strategic activities or demonstrate the level of force of a country. The conclusion that has been obtained is that, despite Internet having become a source of instantaneous information, and that it is a channel with the potential to carry out deception because of the quantity of users, it is considered rather unlikely that it is present in geographic information systems (GISs), owing to the fact that the reputation of the servers could be affected and that there are other ways of comparing the information<sup>10</sup>.

#### 4.OPAC: a geographic information quality evaluation system

The countries with a high degree of exposure must be aware of the importance of having surveillance mechanisms for the information that flows through the network concerning installations of interest for security and defence. In this context, the authors propose using a set of questions to evaluate the precision of online cartographic services. The objective is to be able to draw up a checklist that can measure the quality of those systems, regardless of the magnitude of the technological progress that may take place in the future.

##### 4.1 OPAC formulation

In this case, we have used an evaluation system whose range oscillates from 1 to 5. Unless stated to the contrary, the generic significance of this system is the following:

| 1                    | 2                     | 3                    | 4                           | 5                               |
|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------------|---------------------------------|
| <i>Not developed</i> | <i>Small progress</i> | <i>Some progress</i> | <i>Significant progress</i> | <i>Satisfactory development</i> |

Below, in tables II, III, IV and V, we group together the questions that make up the OPAC checklist (left-hand column) together with the explanations about them (middle column) and the numerical weighting system utilised for each one of these (right-hand column).

<sup>10</sup> RUBIO, Yaiza and BREZO, Félix. Limitaciones de los motores cartográficos en línea para el analista de inteligencia [Limitations on online cartographic engines for the intelligence analyst], at the 3rd International Congress on Intelligence, Barcelona (Spain), November 12, 2012.

Table II. Questions relating to the origin of the images of the OPAC checklist.

| <b>Origin of the images (O)</b>                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>O.1 Does the cartographic service analysed have a wide range of image providers over the region?</b> | It is considered that the more providers supply the service, then the images displayed are going to be more in line with reality, in the case of there being no limits on access to the information.                                                                                      |                                                                                                                     |
| <b>O.2 Can the users update the information analysed?</b>                                               | Evaluate which mechanisms each tool makes available to the users, so that they can update the information available.                                                                                                                                                                      |                                                                                                                     |
| <b>O.3 How does the concept of the digital divide affect?</b>                                           | Some studies observe big differences between the existing information about the western countries, much more abundant than in developing countries, with a population with less access to Internet. The more people are connected, the more possibilities there will be of participating. | Use of percentage data about Internet access furnished by the Internet World Stats* weighted at values from 1 to 5. |

Table III. Questions relating to the information of the OPAC checklist.

| <b>Precision (P)</b>                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                     |  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <b>P.1 What is the level of information breakdown available as compared to other countries?</b>          | The analyst has to know whether more or less information will be available, depending on the implementation of that service in the country.                                                                                                         |  |
| <b>P.2 What is the level of updating of the images?</b>                                                  | The providers offer images from different dates to the cartographic services that acquire them and process them and combine, so as to create the end product that the display to the user, which could led to images with a poor level of updating. |  |
| <b>P.3 What is the zoom level of the images?</b>                                                         | This section evaluates the degree of precision of the images displayed.                                                                                                                                                                             |  |
| <b>P.4 What is the level of responsibility of the services when it comes to displaying their errors?</b> | This variable could have repercussions when it comes to displaying information with better quality.                                                                                                                                                 |  |

II

\* INTERNET WORLD STATS (2013). Internet World Stats: Usage and Population Statistics. [Internet] Miniwatts Marketing Group [consultation date: April 2, 2013]. Available at <http://www.internetworldstats.com/>

Table IV. Questions relating to the accessibility of the images of the OPAC checklist.

12

| <b>Accessibility (A)</b>                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>A.1 is the information available or closed?</b>                                                                                    | This criterion will evaluate whether the cartographic system shows the information requested or not.                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                             |
| <b>A.2 What level of threat does the country have to have in order to justify a special level of protection about certain images?</b> | In the case of being open, it is appropriate to propose what the reason for this would be, whether it is conscious that the exposure of certain images could represent a threat.                                                                                                                                      | To evaluate this aspect, we evaluate the classification of the Global Peace Index*, in which 5 relates to the countries with the highest peace rating and 1 to the less peaceful countries. |
| <b>A.3 What capacity does the country have to carry out counterintelligence operations on the tool?</b>                               | What we want to analyse on this point is whether the information shown about the base has a lesser definition than that of areas near the base, relating this to the country of location of the service and policy about the users of the tool.                                                                       |                                                                                                                                                                                             |
| <b>A.4 What is the level of transparency of the institutions of the country as regards the defence information?</b>                   | India has seen the need to propose that these tools should be closed, with the aim of preventing terrorist attacks, given that it is known certain groups use them as a means of obtaining information. It is important to take account of the reputation of a country that has practiced censorship in recent times. | We have used the index of transparency relating to defence provided by TI Defence** where 5 corresponds to the highest level of transparency.                                               |
| <b>A.5 To what extent does the enquiries limit represent an obstacle?</b>                                                             | Some services restrict the number of enquiries that can be made: limiting the daily enquiries by IP or setting annual limits.                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                             |

13 14

\* VISION OF HUMANITY. 2012 Global Peace Index. [Internet] Vision of Humanity, 2012 [consultation date: April 2, 2013]. Available at: <http://www.visionofhumanity.org/gpi-data/#/2011/scor>

\*\* GORBANOVA, Mariya and WAWRO, Leah. The Transparency of Defence Budgets, [Internet] in International Defence & Security Programme, 2011 [consultation date: April 2, 2013]. Available at: <http://www.ti-defence.org/publications/893-the-transparency-of-defence-budgets>

Table V. Questions relating to the possibility of comparing the images of the OPAC checklist.

| Comparison (C)                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>C.1 To what extent is there a possibility of corroborating that information with other types of sources (OSINT, HUMINT, etc.)?</b> | This section considers databases, official sources, social networks, personal contacts that travel to or are resident in the zone, company workers, etc.                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>C.2 Is there a possibility of the Public Administration offering other information about the site to be analysed?</b>              | This makes reference to the need to compare the visual information with that offered by the public bodies in Registers, Land Registries and similar institutions. In fact, in the case of the property register, the only limitation that there is on offering this information or not is the judgement of the registrar when it comes to determining whether there is a legitimate interest or not. | To evaluate this aspect we have established the relationship as that of the greater accessibility to public information there is, the less corruption there will be. To do this we use the corruption perception index provided annually for International Transparency. While the scale of this runs from 1 to 10, the weighting given for this evaluation is from 1 to 5. |

#### 4.2 Interpretation of results

Below, we show the information corresponding to the analyses carried out for each one of the tools. Specifically, we have prepared the mean  $\bar{X}$  ( $\forall X \in \{O, P, A, C\}$ ) of the  $n$  questions ( $x_1, x_2, \dots, x_n$ ) that comprise each OPAC sub-group. Mathematically, this can be represented with the following expression.

$$\bar{x} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i = \frac{x_1 + x_2 + \dots + x_n}{n}$$

In a parallel fashion, the final evaluation of the tool for each country corresponds to the mean of the values O, P, A and C set out above. This value will always fall between a minimum of one and a maximum of five.

In I and Table VII we represent the data with colours so as to facilitate the visualising of the degree of reliability of the tools based upon the countries concerned. The boxes with lower scores (as these are closer to one) are shown in redder tones, and the ones with greener tones show those with a higher score (as these are closer to five). The objective is to show, in a visual form, which countries have more reliable information for each one of the tools and which aspects of these are less sensitive to the specific characteristics of each country.

For example: in the case of North Korea, the values seen in its column are generally rather low for all of the tools, which manifestts itself in the form of a large number of reddish or yellowish tones. This situation visually contrasts with that of the USA, whose values are higher;and therefore, these appear in greener tones.

In this way, we can also compare aspects relating to the tools. This is the case of the precision of OpenStreetMap, whose general average valuation is lower than the rest of the tools, as this is a service that does not have satellite images and whose information is only updated by its users. However, higher values are generally obtained in the Accesibility section.



Table VI. Evaluation of the cartographic systems utilised by Germany, France, the United Kingdom, Italy, USA, China, Russia and N. Korea.

|                 |      | GERMANY | FRANCE | UNITED KINGDOM | ITALY | USA  | CHINA | RUSSIA | NORTH KOREA |
|-----------------|------|---------|--------|----------------|-------|------|-------|--------|-------------|
| Google Maps     | O    | 4.38    | 3.95   | 4.40           | 3.31  | 3.65 | 2.67  | 2.41   | 3.50        |
|                 | P    | 3.00    | 3.25   | 2.75           | 3.00  | 3.50 | 2.00  | 2.50   | 2.00        |
|                 | A    | 4.20    | 4.00   | 4.20           | 3.60  | 4.40 | 3.00  | 3.20   | 2.60        |
|                 | C    | 4.00    | 3.75   | 3.95           | 2.73  | 3.78 | 2.15  | 1.85   | 1.00        |
|                 | MEAN | 3.89    | 3.74   | 3.83           | 3.16  | 3.83 | 2.45  | 2.49   | 2.28        |
| Bing Maps       | O    | 3.71    | 2.95   | 3.74           | 2.65  | 2.65 | 2.00  | 2.41   | 1.33        |
|                 | P    | 2.75    | 2.75   | 2.75           | 2.75  | 3.25 | 2.00  | 2.25   | 2.00        |
|                 | A    | 3.80    | 2.80   | 3.80           | 3.20  | 4.00 | 2.60  | 2.80   | 2.20        |
|                 | C    | 4.00    | 3.75   | 3.95           | 2.73  | 3.78 | 2.15  | 1.85   | 1.00        |
|                 | MEAN | 3.57    | 3.06   | 3.56           | 2.83  | 3.42 | 2.19  | 2.33   | 1.63        |
| Yahoo Maps      | O    | 2.38    | 2.29   | 2.74           | 1.98  | 1.98 | 1.67  | 1.41   | 0.67        |
|                 | P    | 2.50    | 2.50   | 2.25           | 2.50  | 3.00 | 1.50  | 1.75   | 1.33        |
|                 | A    | 4.00    | 3.80   | 4.00           | 3.40  | 4.20 | 2.80  | 3.00   | 2.40        |
|                 | C    | 4.00    | 3.75   | 3.95           | 2.73  | 3.78 | 2.15  | 1.85   | 1.00        |
|                 | MEAN | 3.22    | 3.08   | 3.23           | 2.65  | 3.24 | 2.03  | 2.00   | 1.35        |
| Open Street Map | O    | 2.71    | 2.62   | 2.74           | 2.31  | 2.65 | 2.00  | 2.07   | 1.33        |
|                 | P    | 1.75    | 1.75   | 1.75           | 1.50  | 1.75 | 1.25  | 1.25   | 1.00        |
|                 | A    | 4.60    | 4.40   | 4.60           | 4.00  | 4.40 | 3.60  | 3.80   | 3.20        |
|                 | C    | 4.00    | 3.75   | 3.95           | 2.73  | 3.78 | 2.15  | 1.85   | 1.00        |
|                 | MEAN | 3.27    | 3.13   | 3.26           | 2.63  | 3.14 | 2.25  | 2.24   | 1.63        |
| Google Earth    | O    | 4.71    | 3.95   | 4.07           | 3.31  | 3.32 | 2.67  | 2.74   | 2.00        |
|                 | P    | 3.00    | 3.25   | 3.25           | 3.00  | 3.25 | 2.00  | 2.50   | 2.00        |
|                 | A    | 4.20    | 4.00   | 4.20           | 3.60  | 4.40 | 3.00  | 3.20   | 2.60        |
|                 | C    | 4.00    | 3.75   | 3.95           | 2.73  | 3.78 | 2.15  | 1.85   | 1.00        |
|                 | MEAN | 3.98    | 3.74   | 3.87           | 3.16  | 3.69 | 2.45  | 2.57   | 1.90        |
| TO-TALS         |      | GERMANY | FRANCE | UNITED KINGDOM | ITALY | USA  | CHINA | RUSSIA | NORTH KOREA |
|                 | O    | 3.58    | 3.15   | 3.54           | 2.71  | 2.85 | 2.20  | 2.21   | 1.77        |
|                 | P    | 2.60    | 2.70   | 2.55           | 2.55  | 2.95 | 1.75  | 2.05   | 1.67        |
|                 | A    | 4.16    | 3.80   | 4.16           | 3.56  | 4.28 | 3.00  | 3.20   | 2.60        |
|                 | C    | 4.00    | 3.75   | 3.95           | 2.73  | 3.78 | 2.15  | 1.85   | 1.00        |
|                 | MEAN | 3.58    | 3.35   | 3.55           | 2.89  | 3.46 | 2.28  | 2.33   | 1.76        |

Table VII. Evaluation of the cartographic systems utilised by S. Korea, Japan, Iran, Syria, Venezuela, Colombia and Brazil.

|                 |      | SOUTH KOREA | JAPAN | IRAN | ISRAEL | SYRIA | VENEZUELA | COLOMBIA | BRAZIL |
|-----------------|------|-------------|-------|------|--------|-------|-----------|----------|--------|
| Google Maps     | O    | 3.38        | 3.99  | 2.87 | 3.17   | 2.38  | 2.68      | 3.27     | 3.04   |
|                 | P    | 2.75        | 3.25  | 3.00 | 2.50   | 2.25  | 2.00      | 2.50     | 2.75   |
|                 | A    | 3.60        | 3.80  | 3.00 | 3.20   | 2.60  | 3.00      | 3.00     | 3.60   |
|                 | C    | 3.10        | 4.00  | 1.68 | 2.95   | 1.65  | 2.00      | 2.35     | 2.45   |
|                 | MEAN | 3.21        | 3.76  | 2.64 | 2.95   | 2.22  | 2.42      | 2.78     | 2.96   |
| Bing Maps       | O    | 2.71        | 2.66  | 2.21 | 2.50   | 1.71  | 2.02      | 2.27     | 2.04   |
|                 | P    | 2.50        | 2.75  | 2.25 | 2.25   | 1.50  | 1.75      | 2.75     | 2.50   |
|                 | A    | 3.20        | 3.40  | 2.60 | 2.80   | 2.20  | 2.60      | 2.60     | 3.20   |
|                 | C    | 3.10        | 4.00  | 1.68 | 2.95   | 1.65  | 2.00      | 2.35     | 2.45   |
|                 | MEAN | 2.88        | 3.20  | 2.18 | 2.63   | 1.76  | 2.09      | 2.49     | 2.55   |
| Yahoo Maps      | O    | 2.04        | 1.99  | 1.87 | 1.83   | 1.04  | 1.35      | 1.60     | 1.37   |
|                 | P    | 2.25        | 2.25  | 2.50 | 2.25   | 1.25  | 1.75      | 2.25     | 2.50   |
|                 | A    | 3.40        | 3.60  | 2.80 | 3.00   | 2.40  | 2.80      | 2.80     | 3.40   |
|                 | C    | 3.10        | 4.00  | 1.68 | 2.95   | 1.65  | 2.00      | 2.35     | 2.45   |
|                 | MEAN | 2.70        | 2.96  | 2.21 | 2.51   | 1.59  | 1.98      | 2.25     | 2.43   |
| Open Street Map | O    | 2.71        | 2.66  | 2.21 | 2.50   | 1.71  | 2.02      | 2.27     | 2.04   |
|                 | P    | 1.75        | 1.75  | 1.50 | 1.50   | 1.00  | 1.25      | 1.50     | 1.25   |
|                 | A    | 4.20        | 4.40  | 3.60 | 3.60   | 3.20  | 3.60      | 3.60     | 4.20   |
|                 | C    | 3.10        | 4.00  | 1.68 | 2.95   | 1.65  | 2.00      | 2.35     | 2.45   |
|                 | MEAN | 2.94        | 3.20  | 2.25 | 2.64   | 1.89  | 2.22      | 2.43     | 2.48   |
| Google Earth    | O    | 3.38        | 3.66  | 2.87 | 3.17   | 2.38  | 2.68      | 2.93     | 3.04   |
|                 | P    | 3.50        | 3.25  | 3.00 | 2.50   | 2.25  | 2.00      | 3.25     | 3.25   |
|                 | A    | 3.60        | 3.80  | 3.00 | 3.20   | 2.60  | 3.00      | 3.00     | 3.60   |
|                 | C    | 3.10        | 4.00  | 1.68 | 2.95   | 1.65  | 2.00      | 2.35     | 2.45   |
|                 | MEAN | 3.39        | 3.68  | 2.64 | 2.95   | 2.22  | 2.42      | 2.88     | 3.08   |
| TOTALS          |      | SOUTH KOREA | JAPAN | IRAN | ISRAEL | SYRIA | VENEZUELA | COLOMBIA | BRAZIL |
|                 | O    | 2.84        | 2.99  | 2.41 | 2.63   | 1.84  | 2.15      | 2.47     | 2.30   |
|                 | P    | 2.55        | 2.65  | 2.45 | 2.20   | 1.65  | 1.75      | 2.45     | 2.45   |
|                 | A    | 3.60        | 3.80  | 3.00 | 3.16   | 2.60  | 3.00      | 3.00     | 3.60   |
|                 | C    | 3.10        | 4.00  | 1.68 | 2.95   | 1.65  | 2.00      | 2.35     | 2.45   |

#### 4.2.1 By countries

By way of summary, Figure 2 shows the results of the tables above classified by countries. We can see that countries such as Germany, France, the United Kingdom, USA and Japan obtain the highest values in all sections.

On the other hand, the rest such as North Korea or Syria have lesser scores, obtaining marks well below the average. The fundamental reasons that could lie behind these observations would be less access to new technologies and the existence of policies restricting the availability of information.

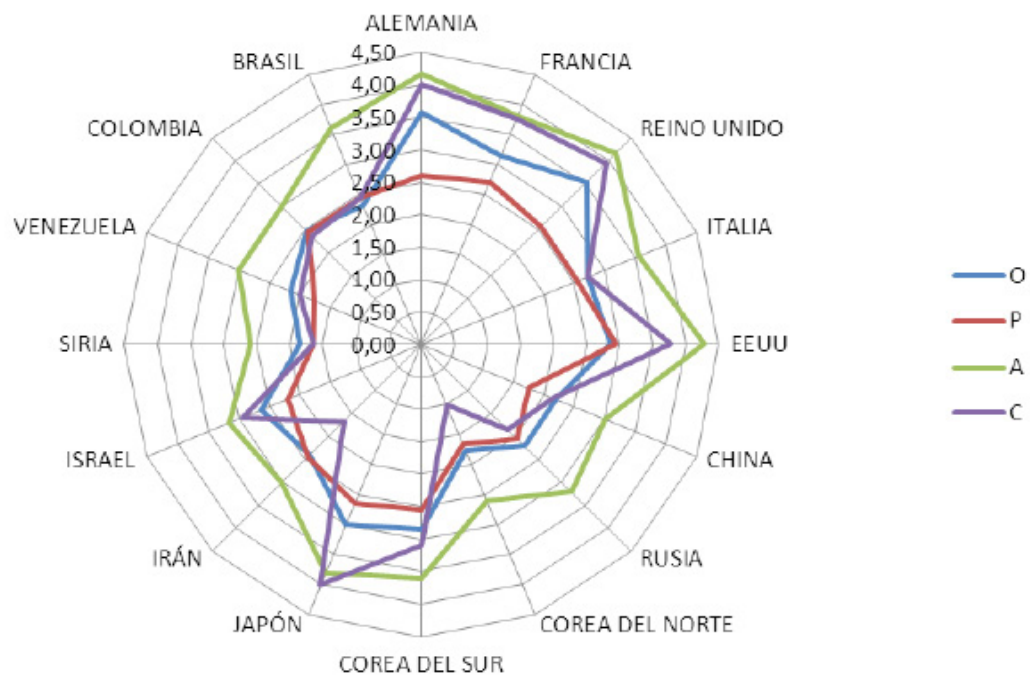


Figura 2. Comparación por países de los valores medios de OPAC

Key:

ALEMANIA-GERMANY  
 FRANCIA-FRANCE  
 REINO UNIDO-UNITED KINGDOM  
 ITALIA-ITALY  
 EEUU-USA  
 CHINA-CHINA  
 RUSIA-RUSSIA  
 COREA DEL NORTE-NORTH KOREA  
 COREA DEL SUR-SOUTH KOREA  
 JAPON-JAPAN  
 IRAN-IRAN  
 ISRAEL-ISRAEL  
 SIRIA-SYRIA  
 VENEZUELA-VENEZUELA  
 COLOMBIA-COLOMBIA  
 BRASIL-BRAZIL

Table VIII. Strengths and weaknesses of each one of the cartographic services

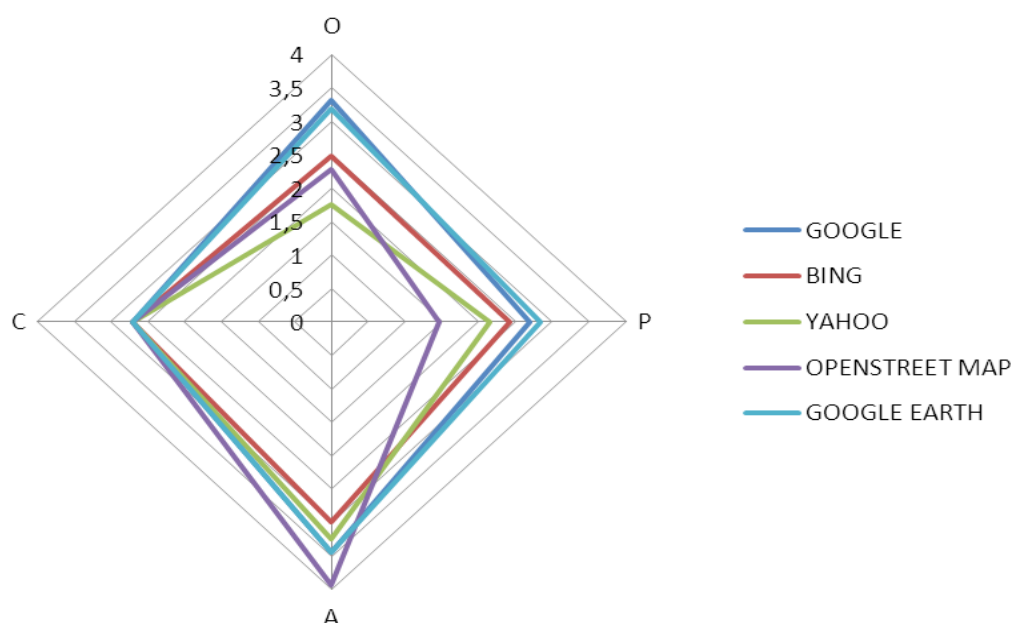
| TOOL           | STRENGTHS                                                                                                                                                                                                                                                                       | WEAKNESSES                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Google Maps    | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Error notification system</li> <li>– Permit users to include content</li> <li>– The information is always accessible</li> <li>– 2.500 daily requests/IP (100,000 payment version)</li> <li>– Accessible through web browser</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Not responsible for possible errors</li> <li>– The countries do not have legal tools to protect themselves from the publication of sensitive information*</li> </ul>                                                                  |
|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Few interactivity tools</li> <li>– Little updating of images</li> </ul>                                                                                                                                                               |
| Bing Maps      | <ul style="list-style-type: none"> <li>– In general, the information is always accessible</li> <li>– Accessible through web browser</li> </ul>                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Not responsible for possible errors</li> <li>– The countries do not have legal tools to protect themselves from the publication of sensitive information<sup>16</sup></li> <li>– Small number of daily enquiries permitted</li> </ul> |
|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Does not have user interactivity tools</li> <li>– Poor level of updating</li> </ul>                                                                                                                                                   |
| Yahoo Maps     | <ul style="list-style-type: none"> <li>– The information is always accessible</li> <li>– Accessible through web browser</li> </ul>                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Not responsible for possible errors</li> <li>– The countries do not have legal tools to protect themselves from the publication of sensitive information<sup>16</sup></li> </ul>                                                      |
|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Open-StreetMap | <ul style="list-style-type: none"> <li>– The information is always accessible</li> <li>– No limitation on enquiries</li> <li>– Accessible through web browser</li> </ul>                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>– No images service available</li> <li>– Not responsible for possible errors</li> </ul>                                                                                                                                                 |
|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Google Earth   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Error notification system</li> <li>– Large quantity of layers</li> <li>– Permit users to include multimedia content (3D models, images, routes, etc.)</li> </ul>                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Not responsible for possible errors</li> <li>– The countries do not have legal tools to protect themselves from the publication of sensitive information<sup>16</sup></li> <li>– Client has to download it</li> </ul>                 |
|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                |

Figure 3. Mean evaluation of each one of the sections for each geographic information system.

#### 4.2.2. By tools

This section provides a summary of the information shown by tools. In Figure 3 we can see the breakdown by questions of the scores obtained for each system analysed.

Having seen the particular *Strengths and Weaknesses* of each tool that have been inferred from the results shown in the graph above and that are listed in Table VIII, in Figure 4 we make a general comparison of the mean values of each one of these for each sub-group. These values of O, P, A and C correspond to the average of the individual values of each country. Here we can observe that Yahoo Maps has a low score in the *Origin* and *Precision* sections, which contrast with the high scores of the Google services: Google Maps and Google Earth. In the case of OpenStreetMap, it is again clear that the chief weakness of the tool is its low score on the *Precision* section, as it does not have satellite images, and it obtains the maximum score in *Accessibility*, which is highlighted by the possibility of making enquiries without the limit imposed by the other services. Finally, the convergence of all of these in terms of *Contrast* is relevant. This is due to the fact that the questions posed in this section make reference to the country about which the enquiry is made and they are not relative to the tools in themselves.



#### 4.2.3. Passing on of the results to the international sources evaluation system

The intelligence glossary published by the Ministry of Defence in 2007<sup>15</sup>, state that western intelligence services utilise a standardised evaluation system with the aim of determining the reliability, the credibility and the relevance of the information in the first processing phase of the intelligence cycle. In order to assess the reliability of the tools (sources) we give an OPAC values interval to each letter of the international system.

Table IX. Weighting of the reliability of the tools in accordance with the OPAC values obtained.

| Letter | Meaning                         | Interval  |
|--------|---------------------------------|-----------|
| A      | Reliable                        | (4.2-5]   |
| B      | Generally reliable              | (3.4-4]   |
| C      | Quite reliable                  | (2.6-3.4] |
| D      | Not always reliable             | (1.8-2.6] |
| E      | Not safe                        | [1-1.8]   |
| F      | Reliability cannot be evaluated | -         |

In the same way as happens with reliability, in order to evaluate the credibility of the content about each country, we give an OPAC values interval to each number of the international system.

<sup>15</sup> ESTEBAN NAVARRO, Miguel Ángel. Glosario de Inteligencia [Intelligence Glossary], page 59 and subseq., Pub. Ministry of Defence, 2007.

Table X. Weighting of the credibility of the content for each country according to their OPAC averages

| Number | Meaning                              | Interval  |
|--------|--------------------------------------|-----------|
| 1      | <i>Confirmed</i>                     | (4.2-5]   |
| 2      | <i>Probable</i>                      | (3.4-4]   |
| 3      | <i>Possible</i>                      | (2.6-3.4] |
| 4      | <i>Doubtful</i>                      | (1.8-2.6] |
| 5      | <i>Unlikely</i>                      | [1-1.8]   |
| 6      | <i>Precision cannot be evaluated</i> | -         |

In this way, we have provided a pair of characters corresponding to these two scales to the information available in the different information systems, based upon the OPAC values obtained, as is shown in Table XI. The reliability of the source will be in line with the reliability of each one of the tools, whilst the credibility of the content will be based upon the country. The aim of this table is to offer the analyst a value of reference regarding the reliability of the tools following the country about which the enquiry seeking information is made.



Table XI. Evaluation of the information available concerning each one of the countries of the sample in the international sources evaluation system.

|                     | GOOGLE MAPS |           | BING MAPS |           | YAHOO MAPS |           | OPEN STREET MAP |           | GOOGLE EARTH |           |
|---------------------|-------------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------------|-----------|--------------|-----------|
| GERMANY             | 3.89        | <b>C2</b> | 3.57      | <b>C2</b> | 3.22       | <b>D3</b> | 3.27            | <b>D3</b> | 3.98         | <b>C2</b> |
| FRANCE              | 3.74        | <b>C2</b> | 3.06      | <b>C3</b> | 3.08       | <b>D3</b> | 3.13            | <b>D3</b> | 3.74         | <b>C2</b> |
| UNITED KING-<br>DOM | 3.83        | <b>C2</b> | 3.56      | <b>C2</b> | 3.23       | <b>D3</b> | 3.26            | <b>D3</b> | 3.87         | <b>C2</b> |
| ITALY               | 3.16        | <b>C3</b> | 2.83      | <b>C3</b> | 2.65       | <b>D3</b> | 2.63            | <b>D3</b> | 3.16         | <b>C3</b> |
| USA                 | 3.83        | <b>C2</b> | 3.42      | <b>C2</b> | 3.24       | <b>D3</b> | 3.14            | <b>D3</b> | 3.69         | <b>C2</b> |
| CHINA               | 2.45        | <b>C4</b> | 2.19      | <b>C4</b> | 2.03       | <b>D4</b> | 2.25            | <b>D4</b> | 2.45         | <b>C4</b> |
| RUSSIA              | 2.49        | <b>C4</b> | 2.33      | <b>C4</b> | 2.00       | <b>D4</b> | 2.24            | <b>D4</b> | 2.57         | <b>C4</b> |
| NORTH KOREA         | 2.28        | <b>C4</b> | 1.63      | <b>C5</b> | 1.35       | <b>D5</b> | 1.63            | <b>D5</b> | 1.90         | <b>C4</b> |
| SOUTH KOREA         | 3.21        | <b>C3</b> | 2.88      | <b>C3</b> | 2.70       | <b>D3</b> | 2.94            | <b>D3</b> | 3.39         | <b>C3</b> |
| JAPAN               | 3.76        | <b>C2</b> | 3.20      | <b>C3</b> | 2.96       | <b>D3</b> | 3.20            | <b>D3</b> | 3.68         | <b>C2</b> |
| IRAN                | 2.64        | <b>C3</b> | 2.18      | <b>C4</b> | 2.21       | <b>D4</b> | 2.25            | <b>D4</b> | 2.64         | <b>C3</b> |
| ISRAEL              | 2.95        | <b>C3</b> | 2.63      | <b>C3</b> | 2.51       | <b>D4</b> | 2.64            | <b>D3</b> | 2.95         | <b>C3</b> |
| SYRIA               | 2.22        | <b>C4</b> | 1.76      | <b>C5</b> | 1.59       | <b>D5</b> | 1.89            | <b>D4</b> | 2.22         | <b>C4</b> |
| VENEZUELA           | 2.42        | <b>C4</b> | 2.09      | <b>C4</b> | 1.98       | <b>D4</b> | 2.22            | <b>D4</b> | 2.42         | <b>C4</b> |
| COLOMBIA            | 2.78        | <b>C3</b> | 2.49      | <b>C4</b> | 2.25       | <b>D4</b> | 2.43            | <b>D4</b> | 2.88         | <b>C3</b> |
| BRAZIL              | 2.96        | <b>C3</b> | 2.55      | <b>C4</b> | 2.43       | <b>D4</b> | 2.48            | <b>D4</b> | 3.08         | <b>C3</b> |

#### 4.3. Creation of an indicator: degree of exposure

On the basis of the conclusions that it has been possible to draw from the previous section, we establish that the penetration index and population concentration are the variables that set the differences between the countries that obtain the highest scores apart from those that record lower results. This is relevant because the cartographic services will consider the acquisition of those images that can be consulted by more people to be a more profitable investment. With greater Internet penetration and with greater population concentration, greater profitability is obtained for every square image of kilometre. Should this be the case, it would be interesting to be able to determine in advance which countries are likely to be over-exposed through these tools. Data have been obtained from the following sources to develop this approach:

- Internet penetration index (in %) according to Internet World Stats.
- Urban population (in %) according to the *Urbanization Prospects* report. *The 2011 Revision: Urban Data and Rural Population* of the United Nations<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> UNITED NATIONS (UN). World Urbanization Prospects, the 2011 Revision: Data on Urban and Rural Populations, [Internet] Department of Economic and Social Affairs, 2011 [consultation date: April 2, 2013]. Available at: <http://esa.un.org/unup/CD-ROM/Urban-Rural-Population.htm>

The degree of intensity of the relationship between Internet population and the urban population with the OPAC values assigned to each tool (values calculated as the general average of O, P, A and C of each country) has been represented in scatter plots, obtaining the regression line that these relationships represent, their equation and the  $R^2$  value or accuracy of the model. In statistics, the lineal regression or lineal adjustment is a mathematical method whose objective is to model the relationship between a dependent variable and a set of  $i$  independent variables,  $x_i$ , and an independent term with the objective of making predictions for the dependent variable. This model can be expressed, in general terms, as a line:

$$y = \sum(\beta_i x_i + N)$$

Where:

$y$  is the dependent variable to be estimated, which will correspond to the OPAC values in this case

$x_i$  will be each one of the independent variables used in the model. In this case, these will correspond to the Internet penetration index (at a certain percentage) and to the urban population percentage of the country analysed.

$\beta_i$  corresponds to the coefficient of each one of the independent variables, being a parameter that measures the influence of these on the dependent variable.

- In the case of  $\beta_i > 0$ : the inclination of the line is positive and the relationship between  $x_i$  and  $y$  is directly proportional. That is to say: at a higher value of  $x_i$ , we will obtain a higher value of  $y$ .
- In the case of  $\beta_i < 0$ : the inclination of the line will be negative and the relationship between  $x_i$  and  $y$  is inversely proportional. That is to say: at a higher value of  $x_i$ , we will obtain a lesser value of  $y$ .

$N$  is the independent term that represents the value of  $y$  for  $x_i = 0$ .

On the basis of this equation, two simple lineal adjustments will be made so as to ascertain the intensity of relationship of each one of the independent variables with the dependent variable (OPAC).

In the case of the Internet penetration variable, the lineal adjustment is:

$$y = 0,0242x + 1,6599$$

While, in the case of the urban population variable, the lineal adjustment is:

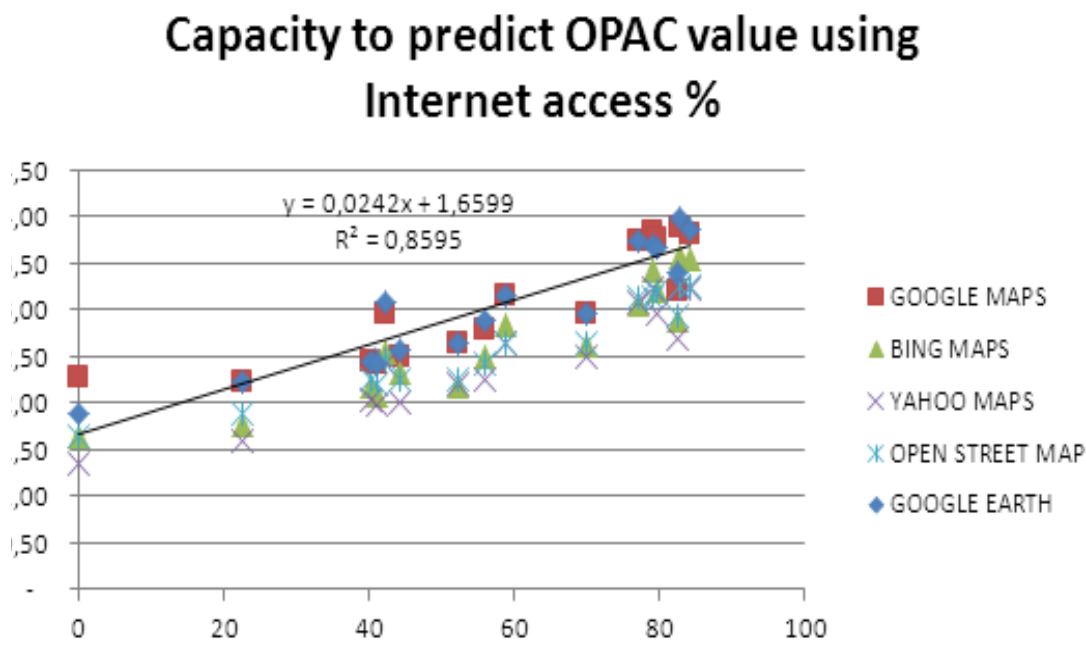
$$y = 0,0261x + 1,046$$

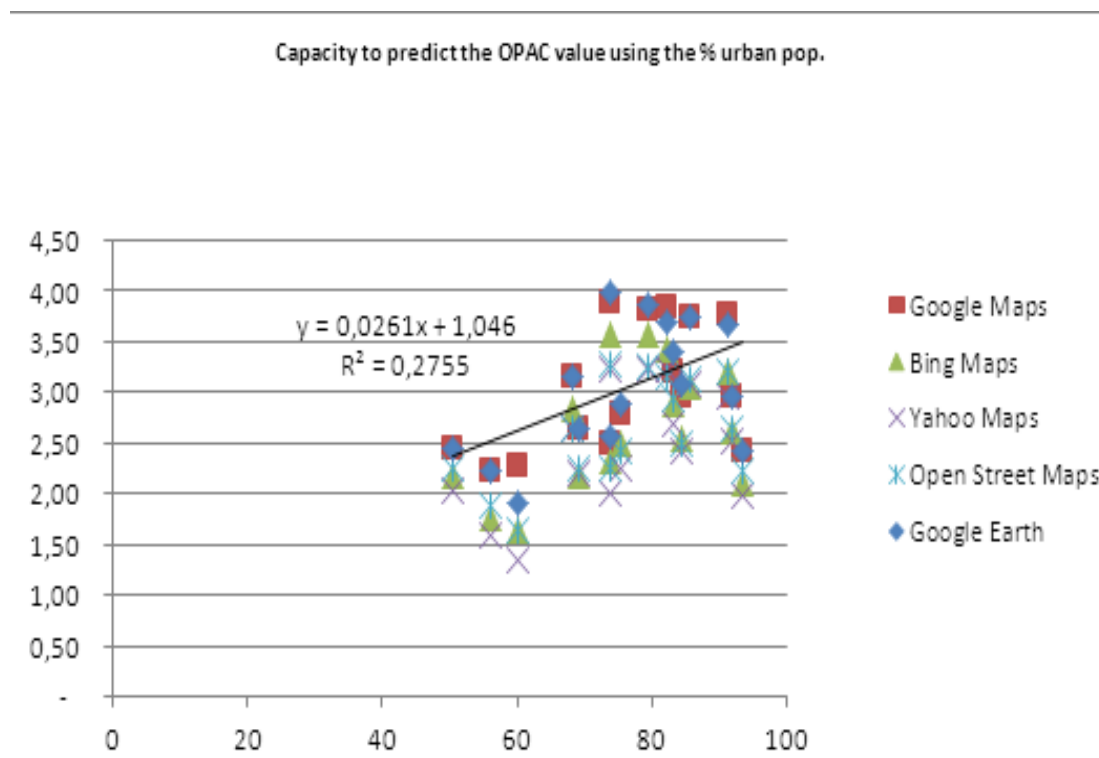
The accuracy of the model ( $R^2$ ) is a value that ranges between 0 and 1, and it determines the degree of representativeness of the lineal model; that is to say, to what extent the starting hypothesis is sufficiently well-explained by the independent variables. The closer the values are to 1, the more representative the model is. The accuracy of the model is determined mathematically using the following equation:

$$R^2 = \frac{S_{xy}^2}{S_x^2 \cdot S_y^2}$$

The graphs that are shown in Figure 5 bring together the results of each tool, matched against the percentage of Internet access and the urban population of each country analysed.

Figure 5. Comparisons of the graphs for all of the tools based upon the variables of Internet penetration and the percentage of urban population by country





As can be seen, the  $R^2$  value for the Internet penetration variable has greater weight when it comes to explaining the OPAC, in comparison with the urban population concentration variable, which is notably lower. For this reason, Internet penetration will be the variable that is most important for setting the degree of exposure of each country. These values will be the ones used as coefficients of the variables, in the equation concerning the degree of exposure proposed by the authors below:

$$\text{Degree of exposure} = (R_{I2} \cdot X_I + R_{22} \cdot X_2) \cdot 100$$

Where:

- $X_I$  is the percentage of Internet penetration amongst a country's users according to Internet World Stats.
- $X_2$  is the percentage of urban population of a country according to official data from the United Nations.
- $R_I^2$  is the coefficient of regression of the first lineal adjustment.
- $R_2^2$  is the coefficient of regression of the second lineal adjustment.

Thus, the degree of exposure of a country will be determined by the following equation:

$$\text{Degree of exposure} = (0,8595 X_{I1} + 0,2755 \cdot X_{22}) \cdot 100$$

On the basis of this equation, we have determined the degree of exposure for all of the countries, endowing them with a colour according to their value (see Figure 6): the order it is the higher this will be, it is more yellow if the degree of exposure is

intermediate, and it is greyer for those countries with less exposure.

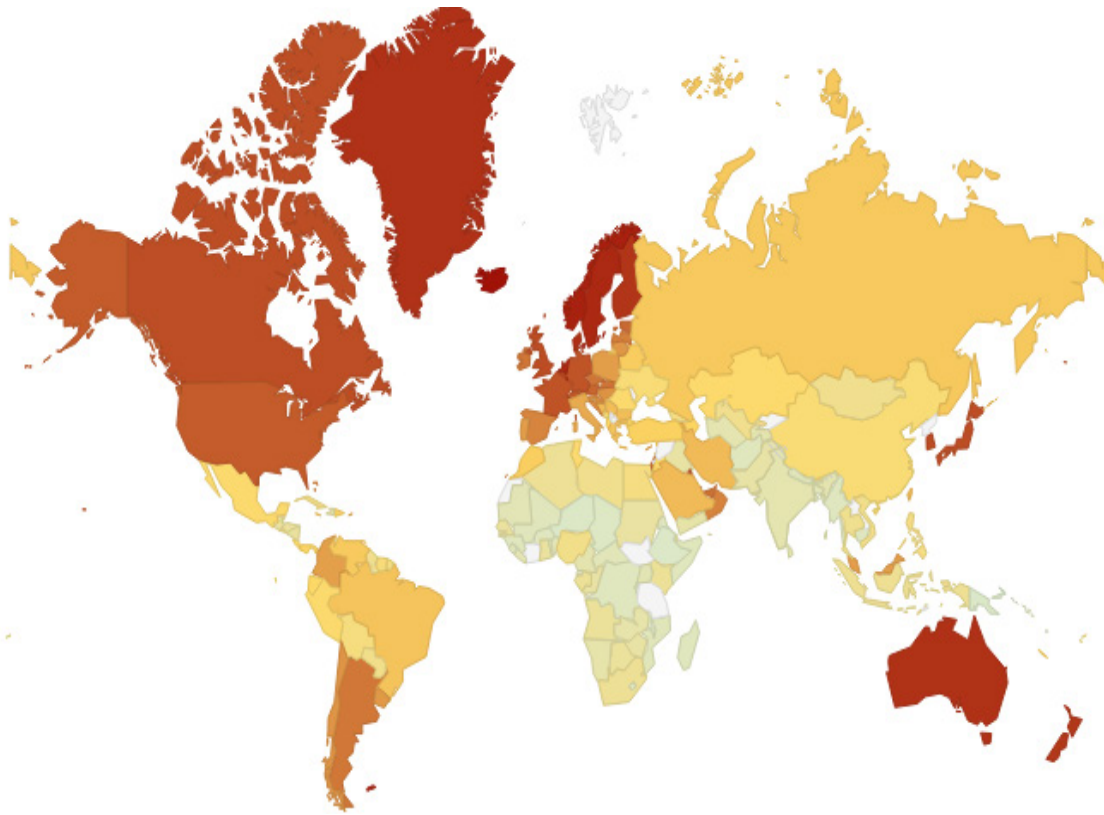


Figure 6. Degree of exposure of geographical information.

#### 4.4. Validation of the methodology for the case of the Spanish bases

After establishing that it is rather unlikely that there is deception, we will set out the validation of the methodology for the case of Spain below. Firstly, there will be an analysis of the quality of the tools applying the OPAC checklist as this is shown in the following Table.

Table XII. OPAC values for Spain.

|      |     | Google Maps |      | Bing Maps |      | Yahoo Maps |      | OpenStreetMap |      | Google Earth |      |
|------|-----|-------------|------|-----------|------|------------|------|---------------|------|--------------|------|
|      |     |             | MEAN |           | MEAN |            | MEAN |               | MEAN |              | MEAN |
| O    | O.1 | 5           |      | 2         |      | 1          |      | 1             |      | 3            |      |
|      | O.2 | 4           | 4.09 | 2         | 2.43 | 1          | 1.76 | 3             | 2.43 | 4            | 3.43 |
|      | O.3 | 3.28        |      | 3.28      |      | 3.28       |      | 3.28          |      | 3.28         |      |
| P    | P.1 | 3           |      | 3         |      | 3          |      | 3             |      | 3            |      |
|      | P.2 | 3           |      | 1         |      | 1          |      | 1             |      | 4            |      |
|      | P.3 | 4           | 3.00 | 1         | 1.75 | 3          | 2.25 | 1             | 1.50 | 4            | 3.75 |
|      | P.4 | 2           |      | 2         |      | 2          |      | 1             |      | 4            |      |
| A    | A.1 | 5           |      | 1         |      | 5          |      | 5             |      | 5            |      |
|      | A.2 | 5           |      | 5         |      | 5          |      | 5             |      | 5            |      |
|      | A.3 | 2           | 4.00 | 2         | 2.80 | 2          | 3.80 | 2             | 4.20 | 2            | 4.00 |
|      | A.4 | 4           |      | 4         |      | 4          |      | 4             |      | 4            |      |
|      | A.5 | 4           |      | 2         |      | 3          |      | 5             |      | 4            |      |
| C    | C.1 | 4           |      | 4         |      | 4          |      | 4             |      | 4            |      |
|      | C.2 | 3.1         | 3.55 | 3.1       | 3.55 | 3.1        | 3.55 | 3.1           | 3.55 | 3.1          | 3.55 |
| OPAC |     |             | 3.66 |           | 2.63 |            | 2.84 |               | 2.92 |              | 3.68 |

In the case of Spain, we can see high values in all of the sections, except for in those that make reference to the availability of the images in the Bing Maps service, which closes off access to the information about the four Spanish military bases analysed: Albacete, Morón de la Frontera, Torrejón and Zaragoza. It follows from this that the low score in the image availability section is what catches the eye, leaving Bing Maps with one of the lowest scores of the study in that section.

#### 4.4.1. Evaluation of the information available about Spain according to the international sources evaluation system

With the information that is available on the basis of the mean OPAC values for each tool, we will state a pair of characters corresponding to the two scales of the international sources evaluation system (reliability of the source, which will remain constant as this is a generic value of each tool, and represents the credibility of the content) in the same way as has been done above for the rest of the countries.

Table XIII. Evaluation of the information available about Spain in the international sources evaluation system.

|       | GOOGLE MAPS |           | BING MAPS |           | YAHOO MAPS |           | OPEN STREET-MAP |           | GOOGLE EARTH |           |
|-------|-------------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------------|-----------|--------------|-----------|
| SPAIN | 3.66        | <b>C2</b> | 2.63      | <b>C3</b> | 2.84       | <b>D3</b> | 2.92            | <b>D3</b> | 3.68         | <b>C2</b> |



#### 4.4.2. Calculation of the percentiles: situation of Spain as compared to other countries

The objective of this section is to identify the score of Spain and place it within each OPAC section, as compared to other countries. To do this, we have used the sum of the scores obtained and we have done a calculation of percentiles that helps with the task of ascertaining how far Spain is above certain countries for each tool. That is to say: a 75% percentile means that Spain's score in that section is higher than 75% of the countries that have been the subject of the study.

Figure 7 shows a representation of the percentiles obtained by Spain for each tool based upon their *Origin*, *Precision*, *Accessibility* and *Comparison*. As can be seen, in general figures are obtained that are above 60%, other than in the well-known case of the *Precision* of Bing Maps. This takes account of the exceptional factor, already remarked on, that none of the four Spanish bases analysed were open.

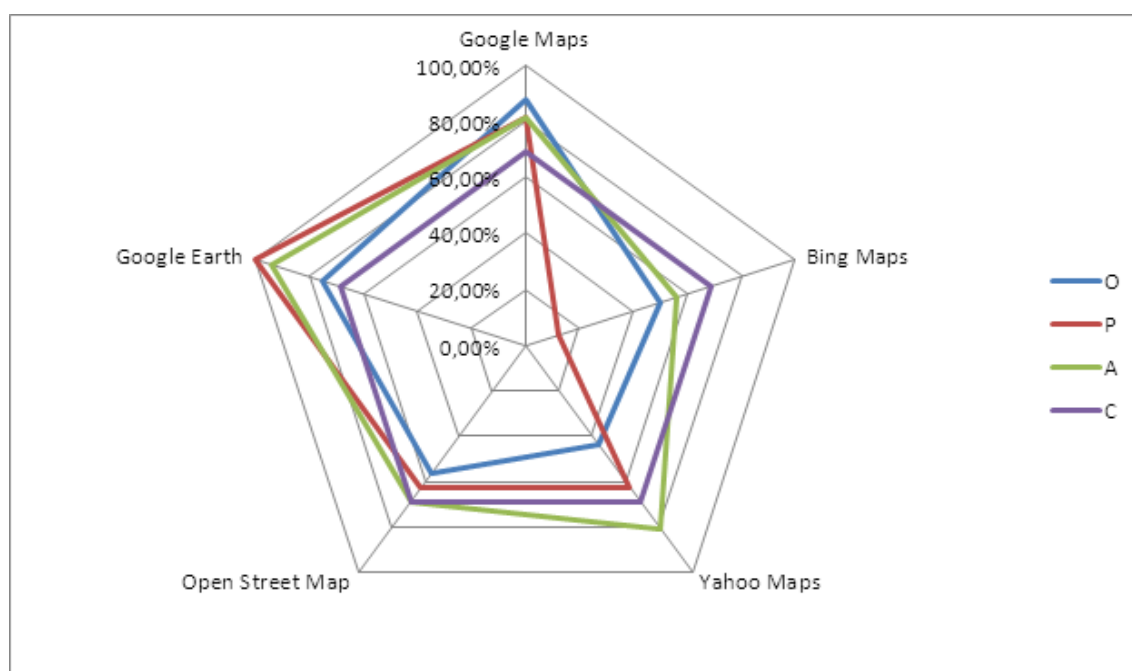


Figure 7. Graph of percentiles of Spain.

#### 4.4.3. Verification of the reliability of the model

Once the OPAC regression lines for each tool have been calculated in the previous section, on the basis of the percentages of Internet penetration and of urban population, we have calculated the degree of deviation of the model as compared to the data obtained following the observation of the Spanish bases. In the following table we can observe how these two variables make it possible to estimate, with a limited margin of error, what the degree of exposure of the Spanish bases is. This is in spite of the fact that the regression models have not been instructed with information that comes from

them so as to best simulate the estimation about an unknown base. The values used for the estimation of the degree of Spain's exposure were 67.2% for Internet penetration and 77.4% for the percentage of urban population.

Table XIV. Calculation of the deviations from the OPAC estimation model for the case of Spain.

|       |              | % Internet Penetration | % Urban Population |
|-------|--------------|------------------------|--------------------|
| TOTAL | Actual value | 3.15                   | 3.15               |
|       | Estim. value | 3.29                   | 3.07               |
|       | Dev.         | 0.14                   | -0.08              |

The average error obtained for the equation proposed, for the Internet penetration variable, over-estimates the actual value of the observations by barely 0.14 points on a scale of 1 to 5, while the urban population variable under-estimates this value by 0.08. In any case, these errors are tolerable, demonstrating that these variables could be utilised so as to *a priori* measure the quality of the images of a country for which no information is available. Therefore, it will be possible to also calculate their degree of exposure.

## 5. Conclusions

The fundamental hypothesis on which the content of this paper was based consisted of seeing to what extent it was possible –given a situation of over-exposure of cartographic information about installations of a military nature – that security could be compromised and become a greater threat in the future. Given that partial conclusions have been offered in each section, we devote this section to summarising the most significant ones:

1. The starting hypothesis is accepted: there is a high degree of exposure of information about zones of interest for national defence. This problem also could be extrapolated to another type of critical infrastructures.
2. The countries do not have capacity to impose restrictions on the information available regarding zones of strategic-military interest beyond their own borders.
3. Online cartographic systems offer high-resolution and up-to-date images, depending on the possibilities that they have for making the investment made profitable.
4. There is a significant correlation between the current level of investment in images of a region and the internet penetration and the degree of urban concentration taken together, which will subsequently increase the degree of exposure

of the critical installations located in these zones.

Given the serious nature of the problem, it is believed to be appropriate to include monitoring of the images distributed by online cartographic services in the counter-intelligence plans, as well as the updates to these, with the aim of neutralising the knowledge that other people involved could acquire regarding essential aspects of the functioning of the State using those systems. From the institutional side, it is considered relevant to promote supra-national legislative, which endow an international body with the capacity to manage the information available in a neutral way, thus meeting the security needs of the States.

## BIBLIOGRAPHY

- SPANISH CONGRESS (2013). Draft Bill submitted by the Popular Party Parliamentary Group in Congress, concerning the information about installations that are sensitive for National Security obtained from cartographic satellites and that can be accessed through open sources or those with limited access. [Internet] Official Parliament Bulletin, Monday March 11, 2013, series D, no. 236, pp. 7-8 [consultation date: April 2, 2013]. Available at: <http://goo.gl/8M7WC>
- ESTEBAN NAVARRO, Miguel Ángel. Glosario de Inteligencia [Intelligence Glossary], page 59 and subseq. Pub. Ministry of Defence, 2007.
- GORBANOVA, Mariya and WAWRO, Leah. *The Transparency of Defence Budgets*, [Internet] en *International Defence & Security Programme*, 2011 [consultancy date: April 2, 2013]. Available at: <http://www.ti-defence.org/publications/893-the-transparency-of-defence-budgets>
- HARDING, Thomas. *Terrorists "use Google maps to hit UK troops"*, The Telegraph, January 13, 2007.
- HEUER, Richard J. *Cognitive factors in deception and counterdeception*, in *Strategic Military Deception*, 1982.
- HEUER, Richard J. and PHERSON, Randolph H. *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*, CQ Press College, 2010.
- INTERNET WORLD STATS (2013). *Internet World Stats: Usage and Population Statistics*. [Internet] Miniwatts Marketing Group [consultation date: April 2, 2013]. Available at <http://www.internetworldstats.com/>
- LIND, William S. (2004). *Internet World Stats: Usage and Population Statistics*. [Internet] Antiwar.com [consultation date: April 2, 2013]. Available at: <http://goo.gl/2e3sc>
- LIND, William S., NIGHTENGALE, Keith; SCHMITT, John F.; SUTTON, Joseph W. and WILSON, Gary I. (1989). *The Changing Face of War: Into the Fourth Generation* en *Marine Corps Gazette*, 73, 10; *ProQuest Direct Complete*, page 22.
- PUBLICO. *Censoring Google Earth so as to put an end to terrorism*, in *publico.es*, Madrid (Spain), March 11, 2009.
- RUBIO, Yaiza and BREZO, Félix. *Limitaciones de los motores cartográficos en línea para el analista de inteligencia [Limitations on online cartographic engines for the intelligence analyst]*, at the 3rd International Congress on Intelligence, Barcelona (Spain), November 12, 2012.

UNITED NATIONS (UN). *World Urbanization Prospects, the 2011 Revision: Data on Urban and Rural Populations*, [Internet] Department of Economic and Social Affairs, 2011 [consultation date: April 2 2013]. Available at: <http://esa.un.org/unup/CD-ROM/Urban-Rural-Population.htm>

VISION OF HUMANITY. *2012 Global Peace Index*. [Internet] Vision of Humanity, 2012 [consultation date: April 2 2013]. Available at: <http://www.visionofhumanity.org/gpi-data/#/2011/scor>



*Manuel R. Torres Soriano*

*Senior Lecturer of the Department of Political Science and of Administration of the Pablo de Olavide University of Seville. mrtorsor@upo.es*

## INTERNET AS A DRIVER OF POLITICAL CHANGE: CYBER-PESSIMISTS AND CYBER-OPTIMISTS

*There are two schools of thought about the impact of Internet on the processes of political change. On the one hand, individuals who believe that this technology has some features that promote the spread of democracy around the world, and those who believe that this instrument consolidates authoritarianism and political repression. The purpose of this article is a descriptive analysis of the main arguments used for both to justify their positions. This work defends the argument that both views attribute a deterministic role to Internet which does not correspond to its neutral nature. In contrast, the effects of Internet on political change depend on the context and the ability of actors who use it*

*Internet, new information technologies, democracy, authoritarianism, political change.*



## 1. Introduction

Some technologies have the capability of radically altering the context in which they operate. These are the so-called “disruptive technologies”: capable of displacing pre-existing innovations and of bringing about a profound change in the people who use them, in their strategies and in the effects of their actions<sup>1</sup>. The consequences generated by these instruments, above all at the time they appear, are not always obvious, and it requires some effort to comprehend and systemise them.

The Social Sciences have devoted a notable degree of interest in studying the causality relationships that are established between the appearance of a new technical innovation and political and social change<sup>2</sup>. One of the most stimulating points for reflection has been that of examining how the dissemination of information technologies affects the processes of democratisation.

Television was one of those creations that aroused most fascination from the viewpoint of its influence on these processes. Early theories considered that this medium was one that precipitated social modernisation, and, by extension, the processes of political liberalisation<sup>3</sup>. However, the initial enthusiasm was gradually replaced by a more sceptical vision, which, whilst acknowledging the exceptional nature of this new technology, considered that social and political development processes were not so lineal, and that the effects of the mass media were more complex and ambiguous<sup>4</sup>.

At this time, we can find a certain degree of parallelism in the way in which the debate about the political and social impact of Internet has developed. Since its origins, cyberspace has been seen as an extraordinary driving force for the dissemination of freedom. In the mid-nineties, when this technology was only at the stage of being a limited community, mostly within the academic and governmental fields, the then United States Vice-President, Al Gore, did not hesitate to attribute to it the capacity

---

<sup>1</sup> ABELSON, H; LEDEEN, K. & LEWIS, H. R. (2008): *Blown to bits: your life, liberty, and happiness after the digital explosion*, Upper Saddle River, NJ: Addison-Wesley.

<sup>2</sup> CASTELLS, M. (2001): *La Galaxia Internet. Reflexiones sobre empresa, sociedad e Internet* [“The Internet galaxy: Reflections on business, society and Internet”], Barcelona: Plaza & Janés.

<sup>3</sup> WEAVER, D.H. (1977): “The Press and Government Restriction: A Cross-National Study over Time”, *Gazette*, Vol. 24, nº 3, pags. 152–70.

<sup>4</sup> BOLLIER, D. (2003): “The Rise of Netpolitik. How the Internet Is Changing International Politics and Diplomacy”, Aspen Institute - Communications and Society Program.

to strengthen democracies, foster sustainable economic growth, resolve environmental problems and even generate a feeling of belonging to one single “human community”. According to Gore<sup>5</sup>, Internet does not just “spread participatory democracy, but it also forges a new era of Athenian democracy”.

This “cyber-utopian” vision was gathering pace as it became generalised and Internet access became cheaper. The rhythmical succession of a series of episodes of political liberalisation has been used to reinforce these optimistic predictions. Thus, for instance, it has been common to endow Internet with the nature of being a precipitating factor of episodes as diverse as: the so-called “Orange Revolution” in the Ukraine (2004), the “Cedar Revolution” in Lebanon (2005), the “One million voices against the FARC” movement in Colombia (2008), the protests against electoral fraud in Iran (2009), The Jasmine Revolution in Tunisia (2010-11) and the “Arab spring” in Egypt (2011).

However, in recent years, the vision about the pro-democratic nature of Internet has been challenged by another antagonistic perspective. For “cyber-pessimists”, technology not only fails to support the democratisation process; but rather moreover it possesses characteristics that lead to regression, by endowing authoritarian regimes with resources that empower social control and the effective persecution of dissidents.

The purpose of this article is to carry out a descriptive analysis of the chief arguments used by one viewpoint and the other in justifying their positions. The argument is maintained that both stances attribute a deterministic character to Internet that is not related to its neutral nature. The effects of Internet on political change and violent conflict depend on the context and on the ability of the people involved who use this tool.

## 2. The reasons for cyber-optimism

The vision of Internet as a form of technology with intrinsically democratic characteristics is the interpretation that enjoys most widespread popular acceptance. This axiom has been assumed by the leading mass media but also by the political class of some notable countries. At the end of the eighties, when Internet was still in its embryonic phase, President Ronald Reagan asserted that “technology will make it increasingly harder for the State to be able to control the information that its people receive.... the Goliath of totalitarianism will be overthrown by the David of the microchip”<sup>6</sup>. The different American administrations, regardless of their political colour, have assumed

---

5 GORE, A. (1995): “Forging a New Athenian Age of Democracy”, *Intermedia*, Vol. 22, Nº 2, pags. 4–6.

6 DOBRIANSKY, P. (2008): “New Media vs. New Censorship: The Assault,” remarks to Broadcasting Board of Governors, Washington D.C. (10 September).

that Internet was a natural ally of their foreign policies. The former Republican Secretary of State, Condoleezza Rice stated: “Internet is possibly one of the biggest tools for democratisation and political freedom that we have ever seen before”<sup>7</sup>. This vision does not differ from the one held by his successor, the Democrat Hillary Clinton, who held “Internet Freedom”<sup>8</sup> to be one of the priorities of American foreign action: “We are in favour of one single Internet, where all of humanity has access to knowledge and ideas”<sup>9</sup>.

For cyber-optimists, Internet is a fore bearer of the establishing and reinforcing of democratic political systems. One of the most celebrated advocates of this opinion is the Egyptian executive of *Google*, Wael Ghonim, who attained certain degree of celebrity in becoming one of the most visible faces of the protest of the net users against the dictatorial regime of Hosni Mubarak. According to Wael: “If you want to liberate society, just give it Internet”<sup>10</sup>.

The main reasons used by the cyber-optimists include:

- a. Giving power to isolated individuals. The new technologies facilitate and promote the circulation of information and the participation of the subjects in political issues. Cyberspace becomes a crucial instrument for citizens being able to apply pressure so as to obtain greater transparency and responsibility in the way their governments perform their actions<sup>11</sup>. The net opens up new pathways for the exercising of a fundamental right to democracy such as the freedom of expression, enabling consumers to be not just the consumers of information furnished by the mass media. Through cyberspace, individuals can express themselves freely and without the mediation of the protagonists, which represents an enriching of the political debate because a greater number of participants with different perspectives join in.
- b. Promoting inter-group relations. New connections between individuals and groups are created, both inside and outside national borders. Internet manages to produce a “densification of the public sphere”, something that is necessary in order for a social uprising to become consolidated and move on towards a

7 DOBRIANSKY, P. (2008): “New Media vs. New Censorship: The Assault,” remarks to Broadcasting Board of Governors, Washington D.C. (10 September).

8 FONTAINE, R. & ROGERS, W. (2011): *Internet Freedom. A Foreign Policy Imperative in the Digital Age*, Washington D. C.: Center for a New American Security.

9 CLINTON, H. R. (2010): “Remarks on Internet Freedom”, The Newseum, Washington DC. (January 21).

10 ORESKOVIC, A. (2011): “Egyptian Activist Creates Image Issue for Google,” Reuters, (12 February).

11 ZHENG, Y. (2007): **Technological Empowerment: The Internet, State, and Society in China**, Stanford, CA: Stanford University Press.; FRIEDMAN, T. L. (2010): “Power to the (Blogging) People”, The New York Times, (September 14).

revolution<sup>12</sup>. This form of technology becomes a key tool for collective action taking place within those societies that are lacking in freedom. Through the net, isolated individuals can see that others share their discontent, and at the same time they find a terrain in cyberspace that is suitable for effectively coordinating their actions. The capacity to reach a potentially limited audience even makes it possible for small groups, and particularly motivated activists, to be able to endow their initiatives with a mass dimension. The transforming power of Internet has been increasing, as new people become net users<sup>13</sup>.

- c. Local events take on international repercussions. Internet weakens the ability of political regimes to exercise effective control over the flows of information that cross their borders. The new technologies make it possible to evade government censorship, permitting local activists to inform international public opinion, and to become involved in the domestic affairs of their countries. Unlike the traditional mass media, net users can move around with greater anonymity than journalists, and be present at events and in scenarios that government censorship bans accredited professionals from. The illustrative materials and descriptions provided by those citizen-journalists end up feeding the information that other countries have, and they decisively contribute toward the international community getting involved in the fight against oppression and against the violation of human rights. The repressive apparatus of those regimes lose part of their effectiveness, because they are constrained by the global repercussions of their acts. This relaxing of coercion facilitates the consolidation of movements demanding a political response.
- d. Promoting the economic development and social modernisation on which democracy is established. Internet has become one of the key factors in commercial globalisation and the consequent more recent economic development. The net has not only made production and management costs less expensive, but it has also increased the volume and the speed at which information flows, having huge repercussions on the scientific innovation process and on business productivity<sup>14</sup>. The way this technology penetrates countries with dictatorial regimes ends up by causing a form of social and economic transformation that provides succour to pro-democratic movements. The new middle classes, arising under the auspices of the new information economy, end up becoming one of the most critical groups of the lack of freedom. The political elite is aware of this risk. However, they have to face up to the so-called “dictators’ dilemma”: either to choose political control or opt for the economic benefits that Internet offers.

---

<sup>12</sup> SHIRKY, C. (2011): “The political power of social media”, *Foreign affairs*, Vol. 90, N° 1, pags. 28-41.

<sup>13</sup> SHIRKY, C. (2009): *Here Comes Everybody. The power of organizing without organizations*, New York: Penguin Press.

<sup>14</sup> FRIEDMAN, T. L. (2007): *The World is Flat: a Brief History of the Twenty-First Century*, New York: Farrar Straus & Giroux.

But they cannot choose both of these at the same time. Without relatively-free access to the new information technologies, the productive sectors see their capacity to innovate is restricted and so this applies to their possibilities of being competitive, and they are somewhat left behind in the global economy. The acceptance of this technology as a necessary evil ends up by becoming a “Trojan horse” that erodes the bases of social control on which these types of governments establish themselves.

### 3. The cyber-pessimistic revision

Within this trend, we find ourselves amongst some observers who make an antagonistic form of diagnosis, which not only casts doubts on the liberalising effects of this technology, but which also considers that the consequences of this are quite the contrary.

For authors such as the Byelorussian ex-blogger, Eugeny Morozov<sup>1</sup>, the current optimism about the liberating role of Internet is based upon a selective and erroneous reading of the causes that brought about the collapse of the Soviet bloc during the Cold War. According to this, the role that the flow of information had, or that of certain western public diplomatic initiatives in the generation of political dissident movement has been overplayed in these countries. However, no suitable has been paid to the structural causes or to the contradictions of the Soviet system. This has led Internet to be considered as an ultra-modern and even more powerful version of the clandestine radio broadcasts that offered an alternative vision to government propaganda to the inhabitants of the communist bloc.

In the nature of the Internet, these authors offer a series of characteristics that provoke political regression; because they weaken the capacity of societies to mobilise themselves and they promote the repressive apparatus and the social control of authoritarian regimes.

The following are amongst the main arguments that they use to justify their position:

- a. Internet generates “democratic bubbles”. Public opinion tends to identify certain “mirages” about the existence of widespread pro-democracy movements as being real. However, their existence only take place within the range of perceptions of those who place irrational trust in the liberating capabilities of Internet. Some of the movements that challenge authoritarianism, located in cyberspace, have lacked a genuine social base. Thus, for example, a large part of the browsers

---

<sup>1</sup> MOROZOV, E. (2011): *The Net Delusion: the Dark Side of Internet Freedom*, New York: Public Affairs.

who were involved on the net in the protest movements against electoral fraud in Iran, far from being leaders of the revolt on the ground, arose from the extensive Iranian communities that had emigrated to the West. They encouraged the revolts in English, thousands of miles away from them. In spite of this, the mass media pointed to the Twitter social network as the sub-stratum that made the revolts possible. At the time when the 2009 elections were held in Iran, only a mere 19.000 accounts had been registered with this service (0.027 per cent of the population). Some of the busiest cyber-activists were located in the West, but they had changed their personal information regarding their locations, so as to confuse the authorities and make them believe that they were tweeting from Iran.

- b. The weakness of the groups formed via Internet. While Internet has a great capacity to accelerate and facilitate the initial process of forming social groups, based around a common objective or interest, some authors point to the weakness of the social ties that are exclusively created through cyberspace. According to Malcolm Gladwell, "The social network platforms are built on weak links... these weak links are conducive to high-risk activism"<sup>2</sup>. The reduced staff cost and limited effort involved in joining these new virtual collectives have the direct consequence of not being very sound, once it is necessary to take the leap from the "virtual" to the "physical". When government repression and physical violence takes place, these groups become quickly disrupted, or their actions are barely effective. Their members are swiftly neutralised due to the fact that the "physical" activism requires certain skills for working in a group and operating in a clandestine way, which is very different from those, which these individuals deploy on Internet. This is particularly obvious in the ease with which the repressive apparatus are capable of neutralising the "virtual leaders"<sup>3</sup>. The "traditional" leaders are used to living with and being surrounded by their followers, something that provides them a certain degree of protection and immunity with respect to the established power. Conversely, the people revitalising the protests generated via Internet act in isolation from their followers, who are largely unaware of their identities. This means that they can be captured, tortured and silenced, without the net browser knowing what has happened to them. The dissident voices on Internet vanish, with the same ease with which they appeared.
- c. Only a minority use Internet for a political purpose. This reality, recorded empirically<sup>4</sup>, comes directly into conflict with the perception that the West holds

2 GLADWELL, M. (2010): "Why the Revolution won't be tweeted," *The New Yorker*, (4 October).

3 WATTS, C. (2011): "Decapitating Revolutionary Leaders via Twitter", *selectedwisdom.com*, (December 17).

4 IAC & JWT (2007): "IAC and JWT study reveals new means of expression for China's Tech-Savvy Youth", *PR Newswire*, (November 23)



about the nature of the activities that net users carry out in countries with a lack of freedom. Cyber-pessimists have assumed that those societies lacking freedom make extensive use of cyberspace as a tool for political activism. However, their patterns of utilisation of the net are similar to those from democratic countries. The topics of most of the contents of the blogosphere are trivial matters. The demand for truthful information has been over-estimated. Then again however, the importance of entertainment as a means of escape, or as political demobilisation promoted by those particular regimes, has been under-estimated. On the other hand, political activism does not just move in one direction. The measures aimed at demanding liberties and participation co-exist with the fans of authoritarianism, who use cyberspace in order to demonstrate support for their governments or the official ideology, promoting a toughening of their policies or assisting with the persecution of dissident net users.

- d. The defence of the importance of cyber-activism ends up becoming a self-denying prophecy. The prevailing optimism about Internet has brought about the paradox of some of the more perverse effects of this technology, taking place when its users attribute certain unreal effects to them. Net users have carried out a kind of activism that, far from producing the desired results, has put them in a position of greater vulnerability when facing the anti-democratic forces. Those regimes are extremely prone to feeling insecure and to reacting in a tough way against those who they identify as potential threats. So it is easy to understand why this type of governments have, in an acritical way, assumed the vision that is taken from the West about the power of the net users and their nature of being a “Trojan horse”. Cyber-pessimists have become a priority target of their apparatus of repression, substantially limiting the room for manoeuvre that they can operate with. The dissidents’ actions are rendered sterile in the content of a constantly alert government. In spite of the small amount of impact that their activities have, they are subject to an extreme reaction in the form of arbitrary arrests, torture and prolonged periods of imprisonment. The logic for this tough approach lies in a fear that has been nourished by the optimistic predictions that are made from the free world about the capacity of these individuals to overthrow tyrannies.
- e. There is no “dictator’s dilemma”. It is a mistake for the cyber-pessimists to believe that tyrannies cannot develop a system that enables them to control Internet, without abandoning their economic benefits to do this. There are numerous examples of how it is possible for governments that have not abandoned the integration of their economies into the global market to exercise a subtle form of control of the net<sup>5</sup>. The key to this lies in performing this intervention by

---

<sup>5</sup> SCHMIDT, E. and COHEN, J. (2010): “The Digital Disruption”, *Foreign Affairs*, Vol. 89, No 6, pags. 75-85.

means that make it possible to ensure that their citizens are not aware that they are making use of an instrument that is limited in terms of their capacity to access certain contents<sup>6</sup>. One of the most notable of these is the Chinese case. In a sustained way, its government has been able to blend a strict form of political control of cyberspace with certain high rates of economic growth. In order to achieve this, it has made use of mechanisms such as crowdsourcing of the tasks of censorship and ideological repression in the Chinese society itself. One of the most noteworthy examples is the so-called “50-cents party”. This name makes allusion to the amount of money that the net users allegedly receive for providing their support to the Chinese regime, patrolling the net, participating in chats and in forums where politics is discussed, or simply filling up cyberspace with contents supporting the regime. According to some studies<sup>7</sup>, the members of this “party” could number some 280.000 Internet users, a figure that has enabled the Chinese government to exercise real control over the immensity of information and interactions that take place in cyberspace every day.

We can find another interesting example of this crowdsourcing in Iran. After the protests about the 2009 electoral fraud, the Iranians who urged these Internet demonstrations left a trail (both virtual and physical) behind them, which enabled the regime to create an authentic catalogue of political opponents. The authorities then put up a web site where over a hundred photos of the demonstrators that the police had taken were published, with the intention of getting the net users to help them to identify the dissidents.

Another reason that explains why Internet censorship in those countries is of a discreet nature is that sometimes it is not the governments that censure the net, but rather this is done by the particular companies providing the services and they are the ones responsible for performing these functions<sup>8</sup>. These types of governments demand that the companies accept their local guidelines about Internet use<sup>9</sup>, which may include a prohibition against hosting or providing access to certain web sites, to share information about the users and their browsing habits, or even a prohibition against encrypting contents. In this way, the regime has access at all times to the information that circulates within its borders. On the other hand, it is usually quite common for the responsibility for the existence of subversive contents to be extended to the platforms that host them. Under the threat of closure or the revoking of their licences, these companies

---

6 MACKINNON, R. (2011): “China’s “Networked Authoritarianism”, *Journal of Democracy*, Vol. 22, nº 2, pags. 32-46.

7 COOK, S. (2011): “China’s growing army of paid internet commentators”, *Freedom at Issue*, (October 10)

8 MACKINNON, R. (2012): *Consent of the Networked: The Worldwide Struggle For Internet Freedom*, New York: Basic Books.

9 BREMMER, I. (2010): “Democracy in Cyberspace”, *Foreign Affairs*, Vol. 89, Nº 6, pags. 86-92.

(including those from democratic companies) are compelled to censure themselves in terms of the materials that could cause problems with the authorities.

The deployment by the state of mechanisms for controlling Internet is subject to a continuous process of adaptation and improvement. The researchers Ronald Deibert and Rafal Rohozinski<sup>10</sup> talk about three “generations” of techniques for controlling browsing. The first wave is focused on the “filtering” of the Internet contents and the monitoring of public spaces, such as “net cafes”, from where this technology is accessed. The second generation includes a legal environment that legitimates the control of the information, including informal requests to companies providing services to withdraw contents, the technical closing of web sites, or cyber-attacks being carried out against spaces that are beyond governmental control. The latest generation includes the legal prosecution through Internet surveillance, direct physical coercion to intimidate people and groups, and the compartmentalising of cyberspace, so that there are national “zones”. One example of this latter practice has been Iran setting up an “intranet”, cut off from the global net and “clean” of contents that are not permitted under Islamic law.

- f. *Boosting the repressive apparatus.* The network facilitates the tasks of the capture of intelligence and monitoring political dissidence. The governments, largely assisted by western companies, have developed mechanisms that enable them to process massive quantities of data about how the population uses this tool. For the first time, security organisations can simultaneously carry out effective and detailed control over the lives of hundreds of thousands of inhabitants. Spying on browsing habits enables the State to find out not only what type of information they produce and consume, but also whom they associate with. A large part of Internet access in developing countries is done via mobile telephones, a type of access that means it is easily possible to monitor this, and to identify the net user.

The information that is likely to be used in order to neutralise any inkling of dissidence can be captured, processed and filled using automated mechanisms. This technological development eliminates the human component in the processes of political repression, something that converts into something more implacable due to the fact that there is no room for empathy between censors and those they censor. The publicising of a considerable number of pieces of information, about the dissident captured through the net, causes a clear deterrence effect. Many of them decide to refrain from using Internet at all, considering that the government has made it illegitimate, under the widespread threat that their browsing could be tracked.

In the same way, autocratic governments are also Internet users and they make

---

<sup>10</sup> DEIBERT, R. & ROHOZINSKI, R. (eds.) (2010): *Access Controlled: The Shaping of Power, Rights, and Rule in Cyberspace*, Cambridge: MIT Press.

use of this tool is as to virtually mobilise their followers, spread propaganda and misinformation, and infiltrating social networks so as to erode the value of the opposing discourse. Thus for example, at the start of 2011, the Mubarak regime sent messages via Internet with false information about the cancellation of the protests against the government. It equally used Facebook so as to inform citizens not to attend the protests, bemuse of the damage this would do to the economy. A much more aggressive form of misinformation is that one used by the Iranian regime in order to boycott the announcement of protests and demonstrations. Using the social networks, the Iranian intelligence service distributed information about the location of snipers, in a concealed way, and said that these would act when the demonstrators marched past.<sup>11</sup>

#### 4. Empirical evidence

Empirical research into the political effects of Internet has, for the most part, focused on its effects within consolidated democracies. This work has dealt with significant issues such as the effect of the Internet on the partisan competition<sup>12</sup>, citizen political activism<sup>13</sup>, its impact on “social capital”<sup>14</sup>, or the possibility of exercising “direct democracy” via cyberspace<sup>15</sup>.

However, the amount of work that has dealt with the influence of the Internet on the democratisation processes is much less. The first ones, whilst detecting a certain degree of impact on the process of political opening-up, were unable to establish a strong relationship<sup>16</sup>. Pipa Norris<sup>17</sup>, for example, set out the existence of a significant

11 GEDMIN, J. (2010): “Democracy isn’t just a tweet away,” USA Today, (22 April).

12 BIMBER, B. (1988): “The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated Pluralism,” Polity, Vol. 31, nº 1, pags. 133–60; RASH, W. Jr. (1997): Politics on the Nets: Wiring the Political Process, New York: W. H. Freeman.

13 COLEMAN, S. (1999): “Can the New Media Invigorate Democracies?”, Political Quarterly, Vol. 70, nº 1, pags. 16–22; DAVIS, R. (1999): The Web of Politics, New York: Oxford University Press; NORRIS, P. (2000): A Virtuous Circle: Political Communication in Post-Industrial Democracies, New York: Cambridge University Press.

14 USLANER, E. M. (2000): “Social Capital and the Net”, Communications of the ACM, Vol. 43, nº 12, pags. 60–64.

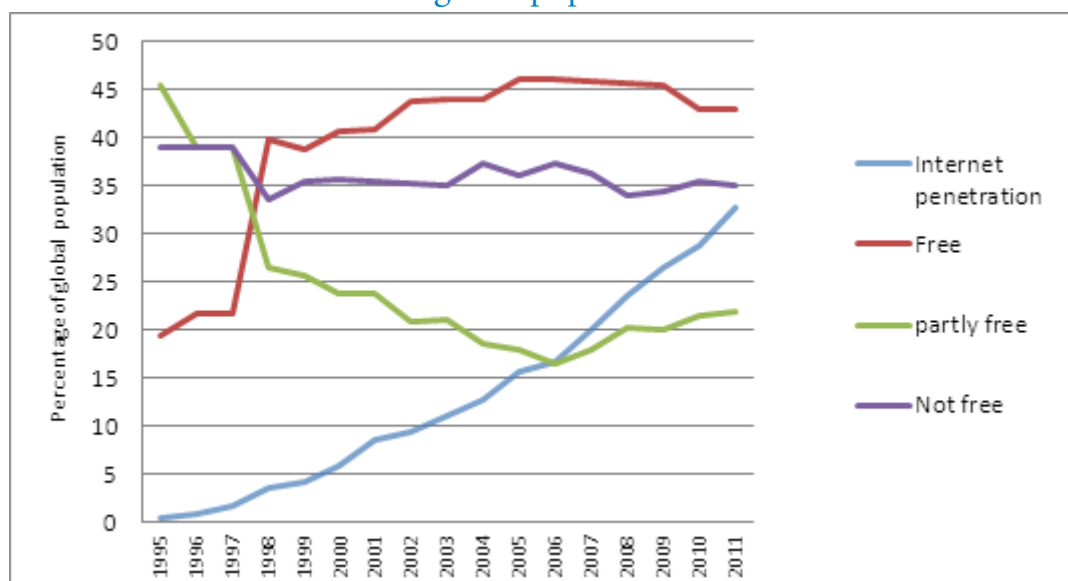
15 BUDGE, I. (1996): The New Challenge of Direct Democracy. Oxford: Polity Press; HAGUE, B. N. & LOADER, B. D. (1999): Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age, New York: Routledge; RUBIO NUÑEZ, R. (2000): “Internet en la participación política”, Revista de Estudios Políticos, nº 109, pags. 285–302.

16 KEDZIE, C. R. (1997): Communication and Democracy: Coincident Revolutions and the Emergent Dictator’s Dilemma, Santa Monica, Calif.: RAND.

17 NORRIS, P. (2001): Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty and the Internet

correlation between democratisation and the number of Internet users in a country. But she also warned that it was political change that laid the ground for the spreading of this type of technology amongst the population, and not the other way around. More recently, Jacob Groshek<sup>18</sup> did an analysis of the data from 152 countries for the period running between 1994 and 2003. Her work indicated a certain degree of correlation between democratisation and the diffusion of the Internet, although she pointed out that it was doubtful whether its effects could be deployed within countries that had not attained a minimum level of opening-up of the political process.

Figure 1: Internet penetration and the situation of political freedom\* of the global population\*\*



Notes: \* According to the classification utilised by Freedom House, which catalogues countries as free, partly free and not free, depending on their levels of political freedom.

\*\* The size of the world population has increased from 5,701 million inhabitants in 1995 to 6,967 in 2011.

Source: Own preparation based upon data from Internet World Stats and Freedom House

Despite these matters set out above, which advise making a considerable number of qualifications in the relationship between the Internet and political freedom, cyberoptimists and cyberpessimists are of the same opinion in categorically asserting that the dissemination of the Internet is an independent variable, capable by itself of explaining the expansion or the contraction of political freedom. There are few references in their documents to quantitative data, providing a disproportionate weight to the analysis of anecdotal examples, taken from a small group of countries and within a very limited time frame. However, their conclusions can be extrapolated to all of humanity.

---

Worldwide, New York: Cambridge University Press.

18 GROSHEK, J. (2009): "The Democratic Effects of the Internet, 1994\_2003: A Cross-National Inquiry of 152 Countries", *International Communication Gazette*, Vol. 71, nº 3, pags. 115-136.

The forcefulness and simplicity of these statements should make it possible for a mere observation about the data to provide us with enough evidence to confirm the validity of one perspective or another. Nevertheless, as can be seen in figure 1, the worldwide expansion of the Internet has not had a correlation that is comparable to the global levels of political freedom.

In order to analyse how sound these visions are, we have undertaken a data compilation that cross-matches the Internet penetration variables and political freedom. Tables I, II and III have been produced on the basis of the data prepared by the *Internet World Stats*<sup>19</sup> and the *Freedom House* Foundation<sup>20</sup>. The first of these is a portal that offers annual data about the percentage of the population of a particular country that has access to the Internet. This is a reference point that enables us to measure the level of dissemination of this technology in a society. For the “political freedom” variable, we have used the index that is drawn up every year by *Freedom House*, which classifies all of the countries of the planet into three categories: free, partially free and not free. Each State is assigned a numerical value<sup>21</sup> as a result of the application of a scale that comprises indicators that seek to measure aspects such as: the existence of elections and their nature; political pluralism and access to participation; the functioning of the state institutions, freedom of expression and beliefs, rights of association, the rule of law and the existence of individual rights and personal autonomy.

The selection of the countries shown in these tables is the same one as *Freedom House* follows in its 2012 report<sup>22</sup> to highlight three types of situations of great relevance for the object of this simple exercise: the countries that record the worst situation of freedom (Table I), the countries that have undergone the best overall improvements in freedom (Table II), and the countries that undergone the biggest overall deteriorations in freedom (Table III) for the period 2008 - 2011. In order to study the evaluation over time of these variables, we have compiled data from the years 2000, 2005 and 2011. The aim of these three forms of segregation is to set out the evolution of the three variables stated at three significant times: the commencement of the slow roll-out of the Internet as a domestically-used technology, the period from which an exponential increase in access to it takes place in general terms, and the most recent time in which the highest historical levels of Internet penetration in the global population have been recorded.

This analysis has excluded those countries that obtain the highest scores in this

19 <http://www.internetworldstats.com/>

20 <http://www.freedomhouse.org/>

21 The scale covers values between 1 and 7, with 1 being the highest value of freedom and 7 the lowest. For Freedom House, the countries with scores between 1 and 2.5 are “free” countries, with scores between 3 and 5 they are “partially free” and with scores between 5.5 and 7 they are “not free”.

22 PUDDINGTON, A. (2012): “Freedom in the World 2012. The Arab Uprisings and Their Global Repercussions. Selected data from Freedom House’s annual survey of political rights and civil liberties”, Freedom House.



index of political freedom. Most of these had already attained the status of being full and consolidated democracies, a long time before this technology made its appearance. This is why it is reasonable to assert that the causes that spark off the processes of political liberation are not related to this instrument. The selection is therefore focused on those countries that start from a situation of a lack of political freedom and, where political authoritarianism is established that could be theoretically undermined or boosted as a consequence of Internet availability.

Confirming the cyber-optimistic hypothesis would generate the following expectation:

- a. As the number of Internet users in a country increases, the degree of political freedom in the same advances.

The cyber-pessimistic hypothesis, on the other hand, would be validated through the following behavioural pattern:

- b. As the number of Internet users in a country grows, a loss of political freedom takes place.

**Table I: Countries with the worst situation of freedom and percentages of Internet penetration amongst their populations**

| COUNTRY            | Free-<br>dom<br>Index*<br>(2000) | Internet<br>Penetra-<br>tion **<br>(2000) | Free-<br>dom<br>Index*<br>(2005) | Internet<br>Penetra-<br>tion **<br>(2005) | Free-<br>dom<br>Index*<br>(2011) | Internet<br>Penetration<br>**<br>(2011) |
|--------------------|----------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------|
| NORTH<br>KOREA     | 7                                | No data                                   | 7                                | No data                                   | 7                                | No data                                 |
| TURKMENISTAN       | 7                                | 0.1                                       | 7                                | 0,7                                       | 7                                | 2,2                                     |
| UZBEKISTAN         | 6.5                              | 0.1                                       | 7                                | 5                                         | 7                                | 26.8                                    |
| SUDAN              | 7                                | 0.1                                       | 7                                | 1.3                                       | 7                                | 9.3                                     |
| EQUATORIAL GUINEA  | 7                                | 0.1                                       | 6.5                              | 3                                         | 7                                | 6.3                                     |
| ERITREA            | 6                                | 0.1                                       | 6.5                              | 2                                         | 7                                | 4.8                                     |
| SAUDI<br>ARABIA    | 7                                | 0.9                                       | 7                                | 10.8                                      | 7                                | 43.6                                    |
| SYRIA              | 7                                | 0.2                                       | 7                                | 4,2                                       | 7                                | 19.8                                    |
| SOMALIA            | 6.5                              | 0                                         | 6.5                              | 0,6                                       | 7                                | 1.1                                     |
| BYELORUSSIA        | 6                                | 1,8                                       | 6.5                              | 25.3                                      | 6.5                              | 46.3                                    |
| MYANMAR<br>(BURMA) | 7                                | 0                                         | 7                                | 0                                         | 7                                | 0,2                                     |
| CHAD               | 5.5                              | 0.1                                       | 5.5                              | 0.5                                       | 6.5                              | 1,8                                     |
| CHINA              | 6.5                              | 1.7                                       | 6.5                              | 7.9                                       | 6.5                              | 38.4                                    |
| CUBA               | 7                                | No data                                   | 7                                | No data                                   | 6.5                              | 14.5                                    |
| LAOS               | 6.5                              | 0.1                                       | 6.5                              | 3                                         | 6.5                              | 8.1                                     |
| LIBYA              | 7                                | 0,2                                       | 7                                | 3                                         | 7                                | 5.9                                     |

Notes: \* Scale from 1 to 7, with 1 being the maximum degree of freedom and 7 the minimum.

\*\* Percentages of the total number of population of a country.

Source: Own preparation, based upon data from the Internet World Stats and Freedom House

In regards to table I, it is necessary to point out that a large number of these countries, such as Eritrea, Somalia and Sudan are identified as some of the most under-developed States on the planet. This explains why only a limited part of their populations have access to the Internet, a technology whose cost is prohibitive within a subsistence context. On the contrary, in this group we also find countries in a situation of economic boom such as Saudi Arabia or China, where a significant process of spreading this technology amongst their populations has taken place. However, there are those in both groups that are States whose score has remained practically unchanged, not only during the period studied, but also in periods before the appearance of this technology. Hence, the situation of the absence of political freedom is a stable characteristic, which has not been affected by this instrument. The data from the first group do not support the cyber-optimists' argument, at least as regards its effects in the short or medium term. The cyber-pessimists' argument could only be indirectly validated if we speculate about the possibility that the Internet has been a decisive factor in the capability of those regimes to maintain the same levels of political repression during recent years. However, the example of North Korea also makes it possible to assert that perpetuating totalitarian regimes is possible without the need to use the Internet as an instrument of social control.

Table II: Countries with the biggest overall increases in freedom between 2008 and 2011 and percentages of Internet penetration within their populations (2000-2011)

| COUNTRY               | Freedom Index* (2000) | Internet Penetration ** (2000) | Freedom Index* (2005) | Internet Penetration ** (2005) | Freedom Index* (2011) | Internet Penetration ** (2011) |
|-----------------------|-----------------------|--------------------------------|-----------------------|--------------------------------|-----------------------|--------------------------------|
| TUNISIA               | 5.5                   | 1                              | 5.5                   | 8                              | 3.5                   | 33.9                           |
| MALDIVES              | 5.5                   | 1.5                            | 5.5                   | 13.7                           | 3.5                   | 28.9                           |
| BANGLADESH            | 3.5                   | 0.1                            | 4                     | 0,2                            | 3.5                   | 3.5                            |
| PAKISTAN              | 5.5                   | 0.1                            | 5.5                   | 6                              | 4.5                   | 15.5                           |
| TOGO                  | 5                     | 1.5                            | 5.5                   | 3.5                            | 4.5                   | 5,3                            |
| THAILAND              | 2.5                   | 3.4                            | 3                     | 15.4                           | 4                     | 27.4                           |
| M Y A N M A R (BURMA) | 7                     | 0                              | 7                     | 0                              | 6.5                   | 0,2                            |
| EGYPT                 | 5.5                   | 0.7                            | 5.5                   | 6                              | 5.5                   | 26.4                           |
| LIBYA                 | 7                     | 0.2                            | 7                     | 3                              | 6.5                   | 5,9                            |
| BHUTAN                | 6.5                   | 0                              | 5.5                   | 2                              | 4.5                   | 13.9                           |

Notes: \* Scale from 1 to 7, with 1 being the maximum degree of freedom and 7 the minimum.

\*\* Percentages of the total number of population of a country.

Source: Own preparation, based upon data from the Internet World Stats and Freedom House

A large part of the data set out in table II could be interpreted as supporting the cyber-optimistic argument. All of those are countries that have, in recent years, experienced an improvement in their indices of political freedom. This form of evolution seems to run in parallel with Internet dissemination amongst their populations. Thus, for example, while Tunisia, the Maldives or Egypt record an exponential increase in just a few years, it continues being a marginal tool in other States such as Libya, Myanmar or Bangladesh, and so we can discard the argument of this being the main influence in the processes of the increase in freedom in recent times.

**Table III: Countries with the greatest overall decreases in freedom between 2008 and 2011 and percentages of Internet penetration within their populations (2000-2011)**

| COUNTRY            | Freedom Index* (2000) | Internet Penetration ** (2000) | Freedom Index* (2005) | Internet Penetration ** (2005) | Freedom Index* (2011) | Internet Penetration ** (2011) |
|--------------------|-----------------------|--------------------------------|-----------------------|--------------------------------|-----------------------|--------------------------------|
| <b>GAMBIA</b>      | 6                     | 0.2                            | 4.5                   | 4                              | 5.5                   | 8.8                            |
| <b>MADAGASCAR</b>  | 3                     | 0.1                            | 3                     | 1.5                            | 5                     | 1.6                            |
| <b>MAURITANIA</b>  | 5.5                   | 0.1                            | 5                     | 1.5                            | 5.5                   | 3.1                            |
| <b>BAHRAIN</b>     | 6.5                   | 5.7                            | 5                     | 30                             | 6                     | 57.1                           |
| <b>ETHIOPIA</b>    | 5                     | 0                              | 5                     | 0,2                            | 6                     | 0.7                            |
| <b>NICARAGUA</b>   | 3                     | 1.1                            | 3                     | 2.2                            | 4.5                   | 10.6                           |
| <b>UKRAINE</b>     | 4                     | 0.4                            | 2.5                   | 10                             | 3.5                   | 33.9                           |
| <b>AFGHANISTAN</b> | 7                     | 0                              | 5                     | 0.9                            | 6                     | 4.2                            |
| <b>YEMEN</b>       | 5.5                   | 0.1                            | 5                     | 1.1                            | 6                     | 10.8                           |
| <b>BURUNDI</b>     | 6                     | 0                              | 4                     | 0.5                            | 5                     | 1,7                            |

Notes: \* Scale from 1 to 7, with 1 being the maximum degree of freedom and 7 the minimum.

\*\* Percentages of the total number of population of a country.

Source: Own preparation, based upon data from the Internet World Stats and Freedom House

In Table III, we find examples that apparently support one theory and the other one. The cyber-pessimists could argue that the degradation of freedom in recent years in countries such as Bahrain and the Ukraine corresponds to high levels of penetration of this technology. On the other hand, the advocates of the liberating nature of the Internet could explain the deterioration of freedom, in countries such as Madagascar or Burundi, given the impossibility of these populations being able to access this so as to promote their struggles for freedom and democracy.

In short, we find considerable mixed evidence in the different examples studied. Analysing the data does not allow us to assert that the spreading of the Internet is the explanatory cause that places conditions on the evolution of political freedom in one direction or another. The cyber-pessimists and cyber-optimists arguments describe, in theoretical terms, a strong correlation between the spreading of this technology and

the political evolution of the societies. However, the data do not support the existence of any of those determinisms. Although there is no doubt that Internet may be an important element in explaining the political development of a country it does not, by itself, constitute a factor capable of determining how events go. In this respect it becomes one more cause involved, whose strength is qualified by the particular characteristics of each situation.

## 5. Conclusions

Despite the fact that cyber-optimists and cyber-pessimists seem to maintain irreconcilable positions, both of these focuses possess multiple points in common.

Firstly, these positions are based on a technological determinism, consisting of attributing an inexorable link between the appearance of a new technology and the generation of wide-ranging social and political changes. While some consider that democratisation is an inevitable derivation of the Internet, others warn that this instrument is irreversibly generating a wave of political involvement and loss of freedom.

In both perspectives we can infer a certain simplification in the causes that feed the processes of political change. When cyber-optimists talk about the Internet paving the way towards the establishing of democratic systems, they over-estimate the role of freedom of expression and of information as requirements for democracy. At the same time, the fail to take sufficient account of structural factors such as the level of economic and educational development of a society, the prevailing political culture, historical experience, the international context or the quality of the political elites. The forecasts that the cyber-optimists make about the impact of the Internet on societies lacking freedom point to the short and medium term, without taking account of that historical evidence that indicates how the establishing of viable democracies has been the result of prolonged historical processes, full of ups and downs. The title of one of the articles by Jeffrey Gedmin, the former president of *Radio Free Europe/Radio Liberty*, clearly summarises the difficulty of a process culminating in success: "Democracy isn't just a tweet away"<sup>23</sup>.

At the other end of this simplification, we find the cyber-pessimists, who attribute an inexorable character to the processes of the degradation of freedom, arising from the new information technologies. Their forecasts even extend to consolidated democracies, as they consider that the Internet will end up detracting from the liberal nature of those systems. However, they do not give consideration to the fact that technological instruments do not display their results without resistance. The people, the organisations and the institutions react to forces of change that affect their priorities and their interests. Many of these effects are neutralised by the active or passive resistance of those involved that are not immune to phenomenon that affect them.

---

23 GEDMIN, J. (2010): "Democracy isn't just a tweet away," *USA Today*, (22 April).

The arguments used by both positions stem from a world-view about the Internet and its effects, based upon metaphors that fail to adequately encapsulate the nature of this technology or the behaviour of those who use it. Thus, for example, they speak about the “Great Firewall of China” or the “Iron Curtain 2.0”, so as to allude to the Internet control instruments deployed by the regime. However, these mechanisms do not resemble any barrier in their natures by means of which it is intended to isolate the country from the rest of the world. Neither is it true, that the best method for overcoming them is to open up any “breaches” in a “virtual wall”. Another recurring metaphor, for instance, is referring to Internet as a “Trojan horse”. A seemingly harmless technological innovation, which once it has been inserted in a society, it is capable of generating a transformation process that it is not possible to halt. However, this supposed concealing nature of Internet could also be understood from the perspective of the regimes that promote the dissemination of this technology as increasing social control and promoting their instruments for the surveillance and monitoring of subversive activities.

In spite of the fact that these metaphors are not true to the technical nature or material requirements of the Internet, these and other mental images have played an important role when it comes to conceptualising the problem and guiding the formulation of public policies.

Both perspectives contribute elements towards properly comprehending the impact of these technologies on political change. Cyber-optimists are right when they indicate how they have facilitated the capacity of the citizens to control political power, express their opinions or increase the horizon of political participation. The pessimists, on the other hand, have understood how to connect those potentialities with the parallel development of a sophisticated system for controlling the net and monitoring its users. However, they are wrong in attributing the cause of its effects to the particular instrument. What they consider to be structural characteristic of Internet does not stop being the mere consequences of human actions. Users are the only ones in charge of the nature of the political change. Both democrats and autocrats compete to dominate this technology and place it as the service of their objectives. The tool has a neutral value, and there is nothing intrinsically pro-democratic in it or that it is used for curtailing freedoms. So, it is not the instrument itself that determines the result of this struggle, but rather the context of the political and social organisation; and above all, that factor that determines who will be the winner at any time is the skill of the people involved. As professor Larry Diamond states: “in the end, the technology is merely an instrument, open to noble and nefarious purposes. (...) it is not the technology, but rather the people, the organisations and the governments that determine who will prevail”<sup>24</sup>. The Internet contributes a fresh game context, and a set of rules that can be largely taken advantage of by some and others. However, the balance sheet resulting from the struggle between freedom and authoritarianism is not determined in advance. The result is not unchangeable either, and it is logical that will be subject to on-going reviews as the political activists involved find new windows of opportunity or to develop new strategies.

---

<sup>24</sup> DIAMOND, L. (2010): “Liberation Technology”, *Journal of Democracy*, Vol. 21, Nº 3, pages. 69-83.

## BIBLIOGRAPHY

- ABELSON, H; LEDEEN, K. & LEWIS, H. R. (2008): *Blown to bits: your life, liberty, and happiness after the digital explosion*, Upper Saddle River, NJ: Addison-Wesley.
- BIMBER, B. (1088): "The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated Pluralism.", *Polity*, Vol. 31, nº 1, pages. 133–60.
- BOLLIER, D. (2003): "The Rise of Netpolitik. How the Internet Is Changing International Politics and Diplomacy", *Aspen Institute - Communications and Society Program*.
- BREMMER, I. (2010): "Democracy in Cyberspace", *Foreign Affairs*, Vol. 89, Nº 6, pages. 86-92.
- BUDGE, I. (1996): *The New Challenge of Direct Democracy*. Oxford: Polity Press.
- CASTELLS, M. (2001): *La Galaxia Internet. Reflexiones sobre empresa, sociedad e Internet [The Internet Galaxy. Reflections on business, company and Internet]*, Barcelona: Plaza & Janés.
- CLINTON, H. R. (2010): "Remarks on Internet Freedom", *The Newseum*, Washington DC. (January 21).
- COLEMAN, S. (1999): "Can the New Media Invigorate Democracies?", *Political Quarterly*, Vol. 70, nº 1, pages. 16–22.
- COOK, S. (2011):** "China's growing army of paid internet commentators", *Freedom at Issue*, (October 10)
- DAVIS, R. (1999): *The Web of Politics*, New York: Oxford University Press.
- DEIBERT, R. & ROHOZINSKI, R. (eds.) (2010): *Access Controlled: The Shaping of Power, Rights, and Rule in Cyberspace*, Cambridge: MIT Press.
- DIAMOND, L. (2010): "Liberation Technology", *Journal of Democracy*, Vol. 21, Nº 3, pages. 69-83.
- DOBRIANSKY, P. (2008): "New Media vs. New Censorship: The Assault," *remarks to Broadcasting Board of Governors*, Washington D.C. (10 September).
- FONTAINE, R. & ROGERS, W. (2011): *Internet Freedom. A Foreign Policy Imperative in the Digital Age*, Washington D. C.: Center for a New American Security.
- FRIEDMAN, T. L. (2007): *The World is Flat: a Brief History of the Twenty-First Century*, New York: Farrar Straus & Giroux.
- FRIEDMAN, T. L. (2010): "Power to the (Blogging) People", *The New York Times*, (September 14).



- GEDMIN, J. (2010): "Democracy isn't just a tweet away," *USA Today*, (22 April).
- GLADWELL, M. (2010): "Why the Revolution won't be Tweeted," *The New Yorker*, (4 October).
- GORE, A. (1995): "Forging a New Athenian Age of Democracy", *Intermedia*, Vol. 22, N° 2, pages. 4–6.
- GROSHEK, J. (2009): "The Democratic Effects of the Internet, 1994\_2003: A Cross-National Inquiry of 152 Countries", *International Communication Gazette*, Vol. 71, n° 3, pages. 115-136.
- HAGUE, B. N. & LOADER, B. D. (1999): *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*, New York: Routledge.
- IAC & JWT (2007): "IAC and JWT study reveals new means of expression for China's Tech-Savvy Youth", *PR Newswire*, (November 23)
- KALATHIL, S. & BOAS, T. C. (2003): *Open networks, closed regimes: the impact of the Internet on authoritarian rule*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- KEDZIE, C. R. (1997): *Communication and Democracy: Coincident Revolutions and the Emergent Dictator's Dilemma*, Santa Monica, Calif.: RAND.
- MACKINNON, R. (2011): "China's "Networked Authoritarianism", *Journal of Democracy*, Vol. 22, n° 2, pages. 32-46.
- MACKINNON, R. (2012): *Consent of the Networked: The Worldwide Struggle For Internet Freedom*, New York: Basic Books.
- MOROZOV, E. (2011): *The Net Delusion: the Dark Side of Internet Freedom*, New York: Public Affairs.
- NORRIS, P. (2000): *A Virtuous Circle: Political Communication in Post-Industrial Democracies*, New York: Cambridge University Press.
- NORRIS, P. (2001): *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide*, New York: Cambridge University Press.
- ORESKOVIC, A. (2011): "Egyptian Activist Creates Image Issue for Google," *Reuters*, (12 February).
- PUDDINGTON, A. (2012): "Freedom in the World 2012. The Arab Uprisings and Their Global Repercussions. Selected data from Freedom House's annual survey of political rights and civil liberties", *Freedom House*.
- RASH, W. Jr. (1997): *Politics on the Nets: Wiring the Political Process*, New York: W. H. Freeman.
- RUBIO NUÑEZ, R. (2000): "Internet en la participación política", *Revista de Estudios Políticos* ["Internet in political participation" *Political Studies Review*], n° 109,

pages. 285-302.

SCHMIDT, E., COHEN, J. (2010): "The Digital Disruption", *Foreign Affairs*, Vol. 89, Nº 6, pages. 75-85.

SHIRKY, C. (2009): *Here Comes Everybody. The power of organizing without organizations*, New York: Penguin Press.

SHIRKY, C. (2011): "The political power of social media", *Foreign affairs*, Vol. 90, Nº 1, pages. 28-41.

USLANER, E. M. (2000): "Social Capital and the Net", *Communications of the ACM*, Vol. 43, nº 12, pages. 60-64.

WATTS, C. (2011): "Decapitating Revolutionary Leaders via Twitter", *selectedwisdom.com*, (December 17).

WEAVER, D.H. (1977): "The Press and Government Restriction: A Cross-National Study over Time", *Gazette*, Vol. 24, nº 3, pages. 152-70.

ZHENG, Y. (2007): *Technological Empowerment: The Internet, State, and Society in China*, Stanford, CA: Stanford University Press.



*Luis de la Corte Ibáñez*

*Institute of Forensic Sciences and of Security of the Autonomous University of Madrid. E-mail: [luis.cortes@uam.es](mailto:luis.cortes@uam.es)*

## TO WHAT EXTENT DO GLOBAL TERRORISM AND ORGANISED CRIMINALITY CONVERGE?: GENERAL PARAMETERS AND CRITI- CAL SCENARIOS

*To what extent do global terrorism and organised criminality converge?: general parameters and critical scenarios Despite their differences in terms of motivations and methods, historical examples indicate that terrorism and organized criminality can converge in several ways. Indeed, some analysts think that both threats can no longer be studied in isolation. This report explores the hypothesis of a crime-terror nexus for the special case of global (jihadi) terrorism. Three types of convergence are examined: involvement in criminal activities by terrorists, transformation of terrorists groups into hybrid or purely criminal organizations and cooperation between organized criminal organizations and terrorist groups. Finally, the study ends with a section dedicated to the cases of Af-Pak, Iraq and Western Sahel, presented as examples of privileged scenarios for interaction between global terrorism and organized crime.*

*global terrorism, organized crime, convergence, terrorism-organized crime nexus, drug traffic, kidnappings, criminality, failed states.*

## TO WHAT EXTENT DO GLOBAL TERRORISM AND ORGANISED CRIMINALITY CONVERGE?: GENERAL PARAMETERS AND CRITICAL SCENARIOS

### 1. Introduction

Two lines converge when their courses interchange or they meet at one point. This may also occur with the paths that terror and other criminal activities plot out. Without establishing a wholly new subject, the study of the actual – or potential- convergence between terrorist activity and organised crime has been gaining interest in recent times. As Walter Laqueur<sup>1</sup> has stated –a renowned historian to whom we owe some of the first and the most significant academic studies on political violence: while up to fifteen years ago, all concepts postulated a sharp division between terrorism and organised crime<sup>2</sup>, with the passing of time the border that separates them has become increasingly blurred. In recent years, the change in perspective has gone so far that some experts suggest the necessity of doing away with this distinction, at least for certain cases of a clear symbiosis between one phenomenon and the other. Some of the information and focuses provided by the mass media tend to reinforce this new approach, whether by means of news reports that assure us the involvement of terrorist groups and organisations in typical activities of common or organised crime, or by attributing characteristics of an unquestionably Mafioso nature to others.

In short, the opinion has started to spread that the convergence between terrorism and organised crime could come to be a growing trend within the geo-political framework inaugurated at the end of the XX century<sup>3</sup>. There are various factors for change that would push us toward that direction. On the one hand, the end of the Cold War and the proliferation of anti-terrorist laws have drastically reduced the willingness of States to sponsor terrorist groups or organisations, inducing them to use other means of financing (including those relating to conducting illegal activities).

---

1 LAQUEUR, Walter. *The New Terrorism*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

2 Hereinafter the terms “organised crime”, “organised criminality” and “organised delinquency” will be taken to be synonymous expressions.

3 MAKARENKO, Tamara. “The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism”, *Global Crime*, vol. 6, n° 1, 2004, 129-145.

In a complementary sense, the transition towards a globalised economy and world and the consequent emergence of a transnational form of organised criminality has considerably increased the possibilities for terrorists to become involved in illegal businesses<sup>4</sup>. These arguments explain that the connection between international terrorism and transnational organised crime is a threat that is contemplated in most of the recent strategic documents.

Basing ourselves on data, evidence and research that has been available to date, this paper initially examines to what extent the convergence with organised crime is rather more than a hypothesis for the case of global terrorism, and with which expressions and modalities that phenomenon can be demonstrated.

## 2. Some preliminary conceptual clarifications

Conventionally speaking, the terms “terrorism” and “organised criminality” are the name given to activities that are partly similar and partly different. Leaving the absolutely exceptional examples of individual terrorism to one side, amongst the features that are common to organised crime and terrorism we can highlight their relationship with illegal and “organised” activities, those that result from a concerted, coordinated and recidivist form of action carried out by a set of individuals or a human group with a minimal degree of structure. Very often, furthermore, factors appear that are associated with one essential component of the terrorism, such as practising violence. Such similarities go to show why some penal codes define terrorism as a sub-type of organised criminality, which would be distinguished from the general type of it in two essential aspects: a more direct and systematic relationship with the continuous practice of violent activities or armed actions (used to make population, or one sector of the population fearful) and the association of such practices with a political purpose. Given the significant differences that these two attributes usually impose on the functioning of terrorist organisations, one alternative focus prefers to take its exclusive reference point for the concept of “organised criminality” to be those criminal phenomena that, in addition to being attributed to collective or organised individuals, have the unique or main objective of obtaining and accumulating economic or material benefits<sup>5</sup>. Starting from this second focal point, which we will make use of from now on, organised criminality carries on two types of complementary illegal activities. The first ones are those that seek economic gains for the particular criminal organisations and that take up most of their time. This includes a wide range of criminal options:

---

4 SANDERSON, Thomas M. “Transnational Terror and Organized Crime: Blurring the Lines”, SAIS Review vol. 24, nº 1, 2004, pp. 49–61.

5 For further qualifications regarding the definition of organised criminality, see DE LA CORTE, Luis and GIMÉNEZ-SALINAS, Andrea. *Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada* “Crime Inc. Evolution and key factors in organised criminality”, Barcelona, Ariel, 2011.

illegal trade of all types, extortionate practices, robberies, attacks and (paid) killings, labour and sexual exploitation, frauds and swindles, unlawful financial services, etc. Secondly, such lucrative activities are usually complemented by some acts that are not always remunerated, which perform significant facilitating or protective functions: essentially corruption, violence and money laundering<sup>6</sup>.

In turn, the term “terrorism” tends to designate a particular type of violent activity: although, by extension, it is frequently used to refer to those individuals, groups and organisations that systematically practice it. Above all, what distinguishes acts of terrorism from other types of violent action is their capacity to provoke an intense social or psychological impact (anxiety or fear) that is disproportionate with respect to the physical damage caused to the people or objects chosen as targets of the aggression<sup>7</sup>. As has already been indicated, most of the groups and organisations that resort to terrorism do so being encouraged by the argument of conditioning the attitudes and the form of behaviour of governments or of political communities. For this reason, and in accordance with numerous institutional and academic definitions, all of our references to terrorist activities and entities will correspond to cases that include an exclusively political motivation or that ties together politics and religion<sup>8</sup>.

During recent decades, organised criminality has undergone an intense process of trans-nationalisation, which is the result of three trends that have been developed: a substantial increase in cooperation between criminal groups and organisations with a different location; the emergence of various unlawful global markets, with some business stages distributed in different regions of the world (the best example is provided by the worldwide trade in drugs); and the appearance of criminal organisations with an active presence or implementation on an international scale<sup>9</sup>.

Albeit with less generality than that corresponding to the transnational development of organised criminality, the evolution of terrorism in the XX century has also created its particular patterns of trans-nationalisation. The accumulated evidence indicates that these patterns have thrown up quite a few connections with the world of organised crime. Nevertheless, this analysis will only be concerned with the criminal

---

6 DE LA CORTE and GIMÉNEZ-SALINAS, *op. cit.*, pp. 319-340.

7 This definition is inspired by the parameters set out by diverse studies such as: REINARES, Fernando, *Terrorismo y antiterrorismo* [Terrorism and anti-terrorism], Barcelona, Paidós, 1998; DE LA CORTE, Luis, *La lógica del terrorismo* [“The logic of terrorism”], Madrid, Alianza, 2006; *Transnational Terrorism, Security, and the Rule of Law, Defining Terrorism*, Brussels, 2008. Available at: <http://www.transnationalterrorism.eu/tekst/publications/WP3%20Del%204.pdf>

8 A similar option when it comes to deal with the subject of this research can be found at BOVENKERK, Frank y CHAKRA, Bashir Abou, “Terrorism and organized crime”, UNODC Forum on Crime and Society, 2004, vol. 4, nº 1 and 2, pp. 3-16; WILLKINSON, Paul, *Political Terrorism*, Nueva York, Willey, 1974.

9 UNODC. *A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, United Nations Office on Drugs and Crime, UNODOC, Vienna, 2010.



nexus that entail the latest and the most extreme modality of transnational terrorism: that which some experts have agreed to call “global terrorism”. In general terms, this concept can be applied to any form of terrorism which, taking advantage of the conditions of economic, political, informative and cultural interconnection that characterise the globalised world of the XXI century, has the determination and the capacity necessary to produce repercussions (psychological, social, informative and political) of a worldwide extent. In empirical terms, the emergence of this class of terrorism appears to be closely linked to the formation of the Al Qaida organisation and of the diffusion and complex mesh of organisations, groups and individuals that have acted under its influence: whether as a consequence of the direct communication and cooperation with its top leaders or due to mere ideological following<sup>10</sup>.

### 3. Modalities of convergence and examples associated with global terrorism

Various interpretations have been put on the consideration of the convergence between terrorism and organised crime, or between organised crime and terrorism. For a long period of time, most of the studies of terrorism that deal with the subject, in largely abstract terms, made use of one of the two opposing hypotheses. In the first one, the convergence between terrorism and organised criminality would be little less than a “*contra natura*” option. According to the second one, on the other hand, this deals with a spontaneous, quasi-natural tendency. Those in favour of the first position usually seek to justify their theoretical justification by detailing the benefits that may derive from the convergence between one activity and the other, and the similarities between both of them. In contrast, the critics of the convergence hypothesis underline the prejudices that this trend may represent for those involved in it, as well as the differences (in objectives and means) that distinguish the terrorists from organised criminals. Nevertheless, the accumulated evidence over several decades of research into terrorist phenomena go beyond the specific type that concern us (global terrorism), showing two main conclusions.

Firstly, the convergence between terrorism and organised criminality is neither natural nor against nature. The hypothesis that considers this has found empirical confirmation in more than a few cases. Hence, convergence is an unquestionable possibility and a comparable pattern<sup>11</sup>. However, the opposing examples are more numerous and

---

<sup>10</sup> REINARES, Fernando. Terrorismo global [Global terrorism], Madrid: Taurus, 2003.; DE LA CORTE, Luis. “El terrorismo (yihadista) internacional a principios del Siglo XXI: dimensiones y evolución de la amenaza”, “International (jihadist) terrorism at the start of the XXI century: dimensions and evolution of the threat” in E. Conde and S. Iglesias (eds.), Terrorismo y legalidad internacional [Terrorism and international legality], Madrid: Dykinson, 2012, pp. 27-34.

<sup>11</sup> In this respect see: ROLLINS, John, WYLER, Liana Sun and ROSEN, Seth. “International Terrorism and Transnational Crime: Security Threats, U.S. Policy, and Considerations for Congress”, Congressional Research Service, Washington, 5/10/2010. Available at: [www.csr.gov](http://www.csr.gov).

significant, making it hard to maintain the idea of a generalised trend towards converging<sup>12</sup>. On the other hand, and in the form of a second conclusion, the positive cases of convergence do not all follow the same pattern, but rather they make it possible to identify various alternative modalities.<sup>13</sup>

The variability of the terrorist-criminal convergence cases can be summarised by means of a taxonomic composition made up of three differentiated categories<sup>14</sup>.

### 3.1 Confluence: involvement in other criminal activities

This could also be called “convergence by appropriation of methods” and it deals with the most basic form of this. It occurs when terrorist groups or organisations are involved in activities that are typical to organised criminality. We are essentially referring to criminal actions of a different nature, chosen so as to meet logistical or financing needs. We set out an incomplete list below, illustrated with a specific example that involves groups or organisations that form part of the global terrorist (jihadist) sphere:

1. Drug-trafficking. This has been developed in two ways: on a large scale, as is proven by the significant involvement in the trafficking of poppies by the Taliban and other jihadist groups with a presence in Afghanistan and Pakistan (the Haqqani network is highlighted) or Central Asia (with the preponderance of the UIM, Uzbekistan Islamic Movement)<sup>15</sup>; on a small scale, as happens in the case of the small amounts of hashish trafficked by Jamal Ahmidan, one of the

12 Arguments and evidence contrary to the argument of a generalised convergence between terrorism and organised crime can be seen in: GUPTA, Dipak K. *Understanding Terrorism and Political Violence*, Nueva York, Routledge, 2008, pp. 146-160; Préfontaine, Daniel and Dandurand, Yvon. *Terrorism and Organized Crime: Reflections on an Illusive Link and its Implication for Criminal Law Reform*, International Society for Criminal Law Reform, Montreal, 2004.

Schmid, Alex. “The Links Between Transnational Organized Crime and Terrorist Crimes,” *Transnational Organized Crime*, 1996, 2, pp. 40-82.

13 See Dandurand, Yvon, and CHIN, “Links between terrorism and other forms of crime”, International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, Vancouver, 2004.

14 The taxonomy is basically taken from DE LA CORTE AND GIMÉNEZ SALINAS, op. cit., pp. 319-340. Also see: HANSEN, Wibke. “The Crime-Terrorism Nexus”, ISN, Center for Security Studies, Zurich, 2012. Available at: <http://www.isn.ethz.ch/isn/>

15 DE LA CORTE, Luis and HRISTOVA, Hristina. “Papel de los tráficoos ilícitos en el escenario Af-Pak” [Role of illegal trade in the Af-Pak scenario], Master document of the SISS, 3/2012. Available at: <http://www.ieee.es>; HRISTOVA, Hristina and DE LA CORTE, Luis. “Narcotráfico y Criminalidad Organizada en Af-Pak: Vínculos con la Insurgencia y Consecuencias para la Seguridad”, [“Drug trafficking and Organised Criminality in Af-Pak: Links with Insurgency and Consequences for Security”] in Miguel Requena (Ed.) *La Seguridad y la Defensa en el Actual Marco Socio-Económico: Nuevas Estrategias frente a Nuevas Amenazas* [Security and Defence in the Current Socio-Economic Context: New Strategies for New Threats], Gutiérrez Mellado IUGM University Institute, 2011, pp. 211-23.

perpetrators of the attacks in Madrid on March 11, 2004.<sup>16</sup> In all of the cases, these forms of participation in the drug business similarly require a complementary form of convergence: assistance from professional drug traffickers. We will look at this issue later on.

2. Other illegal trade. According to some information, at the start of the last decade Al Qaeda may have made use of the black market in gold and precious stones so as to obtain funds, conceal part of its money, launder profits from illegal sources and convert its funds in cash into objects that keep their value and were easily transportable. Although the II-S Commission report refuted that evidence had been found in this respect, some experts still give credibility to the accusation that alleges that Al Qaida was involved in operations of buying and selling diamonds<sup>17</sup>. Another significant product that is trafficked with the help of jihadist groups is tobacco. The involvement of AQIM is smuggling cigarettes is relatively well-known (we will come back to this in another section). Nonetheless, Afghan and Pakistani jihadists also seem to have been making profits from this illegal activity<sup>18</sup>. The trade in human beings has involved, amongst others, the Algerian GIA, as well as Yemaa Islamiyya, the most powerful terrorist structure in south-east Asia that has maintained links with Al Qaida, whose main base is in Indonesia<sup>19</sup>.
3. Theft. Once more, Yemaa Islamiyya is a notable example, amongst many others. In fact, this organisation used robberies from several Banks as a means of obtaining the money necessary to fund its most deadly terrorist attack, a multiple attack perpetrated on the island of Bali on October 12, 2002. The final count was over two hundred victims killed<sup>20</sup>. The Pakistani Taliban have also taken part in several robberies from bank offices. In turn, the jihadist networks established in Spain from the end of the 90's made use of the theft of credit card as one of their means of financing<sup>21</sup>. This particular criminal pattern, along

---

16 National Court, Criminal Division, Second Section, Ruling no. 65/2007. Second Section Summary proceeding number 20/04 of the Central Magistrates Court no. 6, Division Roll no. 5/05.

17 PICARELLI, John and SHELLEY, Louise. "Organized Crime and Terrorism", in J. Giraldo and Harold Trinkunas (eds.) *Terrorist Financing and State Responses: A Comparative Perspective*, Stanford: Stanford University Press, 2007, p. 44; ESCOBAR STEMMAN, Juan José. "Cómo luchar contra Al Qaeda" ["How to fight Al Queda"], *Política exterior* [Foreign policy], vol. 18, nº 99, 2004, pp. 15-22.

18 DOWARD, Jamie. "How cigarette smuggling fuels Africa's islamist violence", *The Guardian*, 27/1/2013. Available at: <http://www.guardian.co.uk/world/2013/jan/27/cigarette-smuggling-mokhtar-belmokhtar-terrorism>.

19 WANNENBURG, Gail. "Links Between Organised Crime and al-Qaeda", *South African Journal of International Affairs*, 2003, vol. 10, nº 2, pp. 77-90.

20 International Crisis Group. "Jemaah Islamiyah In South East Asia: Damaged But Still Dangerous," *International Crisis Group Asia Report*. 63, 26/8/2003. Available at: <http://www.seasite.niu.edu>

21 DE LA CORTE, Luis and JORDÁN, Javier. *La yihad terrorista* [The terrorist jihad], Madrid:

with the theft (and subsequent sale) of other small items (mobile phones, GPS devices, watches) has been identified in the jihadist cells established in other European countries, including Switzerland, Italy and France<sup>22</sup>.

4. Forging of documents. Given that this activity covers one of the chief logistical needs of terrorist groups and organisations, it is not surprising that they work together with individuals from the criminal world who have previous experience as forgers. This is what happened with Ahmed Ressam, an individual associated with the Algerian SGPC, who was arrested in Washington in 1999 when he was trying to bring explosives into the United States so as to carry out an attack at Los Angeles international airport. This individual whose intentions fell within the scope of an ambitious terrorist plan developed by Al Qaida (the Millennium Plot) entered the United States from Canada using false documentation that he had obtained himself. In reality, Ressam had spent some years in Canada, obtaining money from theft and forging documents<sup>23</sup>. This is the same profile as a certain number of jihadists arrested in Spain during the decade of the 2000's.<sup>24</sup> A significant operation carried out in the United Kingdom showed that three members of a terrorist cell were planning to carry out attacks in the United States, Europe and the Middle East, and that they used various stolen credit cards so as to buy different articles that they wanted to send to jihadists in Iraq (some of these articles were GPS devices, night vision glasses, telephones or knives)<sup>25</sup>.
5. Kidnappings. Leaving aside the examples of the illegal capture and holding of people with the exclusive aim of forcing political concessions and obtaining publicity, kidnappings for extortion constitute a recurring mode of financing in the general history of terrorism, and also in that of some of the regional or local individuals associated with global terrorism<sup>26</sup>. The AQIM joining in with the

---

Síntesis, 2007.

22 DEL CID GÓMEZ, Juan Miguel. "A Financial Profile of the Terrorism of Al Qaeda and its Affiliates", *Perspectives on Terrorism*, vol.4, nº 4, 2010.

23 SAGEMAN, Marc. *Understanding Terror Networks*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2004, p. 100.

24 JORDÁN, Javier. "Un estudio preliminar sobre las tendencias del terrorismo yihadista en Europa" ["A preliminary study on the trends of jihadist terrorism in Europe], *Essays from the CESEDEN*, 122, Ministry of Defence, Madrid, 2008, pp. 205-235; DE LA CORTE, Luis and GIMÉNEZ-SALINAS, Andrea. "Yihadismo en la Europa comunitaria: evolución y perspectivas de futuro" [Jihadism in the European community: evolution and future prospects], in *Athena Assessment*, 4, 2008.

25 KREBS, Brian. "Three Worked the Web to Help Terrorists", *The Washington Post*, 6/7/2007. Available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/07/05/AR2007070501945.html>

26 U.S. Department of the Treasury. Remarks of Under Secretary David Cohen at Chatham house on

'Kidnapping for Ransom: The Growing Terrorist Financing Challenge, October, 2012.

kidnapping business at the end of the last decade (an issue that we shall return to later on) is the experience that is most well-known and perhaps the most worrying one: but by no means is it unique. Going back further than that, but in no way less interesting, is the case of Abu Sayaff, a Philippine organisation close to Al Qaida, that became involved in recent years in the undertaking of kidnappings and the subsequent ransom demands (in combination with some drug-trafficking operations)<sup>27</sup>. Other groups that have used kidnapping to obtain ransoms are the jihadist insurgents of Pakistan and Iraq.

6. Extortion for protection. The use of intimidation and threats, as a means of collecting specific or regular sums of money, is an old criminal method. For example, aggression and threats for the purposes of extorting money from traders and professionals of different levels has become a generalised practice amongst the terrorist groups established in different provinces and regions of Pakistan: from the tribal regions, Afghanistan, to the more developed provinces of the Punjab and Sindh. The usual victims of these acts of extortion are traders and professionals of different types. This practice is sometimes based upon the kidnapping of the particular individuals subject to extortion or their family members. The terrorist groups involved include Jihadist elements such as the TTP (Tehrik-e-Taliban Pakistan, or the Pakistani Taliban) and the Haqqani Network<sup>28</sup>. Specifically, some information indicates that radical Pakistani groups have obtained funds in Spain by carrying out extortion on compatriots who were living in our country. In some cases, these forms of extortion were in the form of express kidnappings<sup>29</sup>.
7. Creation of front or screen companies. The concealment of money from illegal activities and mixing this in with legal money, are basic requirements for the accumulation of profits by criminal organisations. The creation of companies orientated towards this purpose is a traditional resource of organised criminality, though it has also been used to hide the movement of funds used to pay for terrorist actions. A detailed sample was obtained from the operation targeted against the first cell established by Al Qaida members in Spanish territory and that led to it being partially dismantled (Operation Date, in November 2001). As that investigation showed, the financing head of that cell between 1996 and 2001 was Ghaleb Kalaje Zouaydi, and he used diverse legal companies (including a real estate agency set up in Spain), to divert a minimum of 670,000 Euros, with the aim of financing terrorist activities (this particular cell also

---

27 O'BRIEN, McKenzie. "Fluctuations Between Crime and Terror: The Case of Abu Sayyaf's Kidnapping Activities," *Terrorism and Political Violence*, vol. 24, n° 2, 2012, pp. 320-336

28 AGHA, Ambreen. "An epidemic of extortion", *South Asia Intelligence Review*, vol. II, n° 18, 2012.

29 DEL CID GÓMEZ, Juan Miguel, *op.cit.*



obtained money from forging documents and credit cards)<sup>30</sup>.

8. Others. Together with the crimes described, there is evidence that proves participation in some cyber-crime operations. For example, while the same jihadists arrested in the United Kingdom in 2007 were carrying on the operation mentioned above, they made use of betting web sites to launder part of the money that had been extracted from stolen credit cards. These same individuals used those particular cards, and several sets of numbers stolen from bank accounts, in order to buy internet services and to create virtual networks that could be used by jihadists all over the world as a means of exchanging information, recruiting militants and planning attacks<sup>31</sup>.

### 3.2 Hybrid blending or transformation: from terrorism to organised crime

When their involvement in illegal businesses and operations becomes something that recurs or is systematic, and numerous lines of revenue are produced, the possibility arises that the terrorists can raise the value attributed to these illegal practices, to the point of taking on the economic motivation that is characteristic of organised criminality. This change can be substantiated on two levels: the first one entails the group or organisation evolving towards a hybrid structure, halfway between terrorism and organised criminality. The second one, on the other hand, entails the transforming of a terrorist network into a mere criminal organisation, preferably one that is geared towards the accumulation of economic profits. The pattern followed in this second option usually involves the original ideological facade being maintained, which makes it hard to distinguish these cases from the previous ones.

Amongst those people involved who have maintained some link with the worldwide jihadist movement, there are few that have followed this path; and yet we are not short of some illustrative examples, whose names have already appeared in these pages. There is no doubt that Abu Sayyaf is one of these. In spite of having come from the most radical wing of a separatist Muslim movement, following the death of its first leader Abdurajak Janjalani, in 1998, this Philippine organisation initiated a new phase that was focused on kidnapping and collecting ransoms, as well as becoming involved in some drug trafficking and money forging operations.<sup>32</sup> This change would lead to most of the analysts making reference to the transformation of Abu Sayyaf into a

---

30 PASSAS, Nikos and GIMÉNEZ-SALINAS, Andrea. "La financiación del terrorismo de Al Qaida: Mitos y Realidades" [The financing of Al Qaida terrorism: Myths and Realities], *Revista de Derecho Penal y Criminología* [Magazine of Criminal Law and Criminology], nº 19, 2007, pp. 493-521.

31 KREBS, Brian, *op. cit.*

32 SCHLOSS, Glen. "Cutting terrorist's cashflow", *South China Morning Post*, 28/11/2001. Disponible en: <http://www.scmp.com/article/358875/cutting-terror-cashflow>; WANNENBURG, Gail, *op. cit.*



simple criminal gang<sup>33</sup>. A similar judgment was applied to the UIM (Uzbekistan Islamic Movement). This is an organisation that came to control 70% of the routes that Afghan opium and heroin passed through during the 2000's, and this was later sent on to different Central Asian countries<sup>34</sup>. Nevertheless, inasmuch as none of these groups has publicly renounced neither violence, its thinking, its political goals or religious ones, it seems prudent to consider that are both still examples of hybrid blending between terrorism and organised crime. This is not necessarily incompatible with economic motivations predominating amongst the militia, to the detriment of policies.

### 3.3 Cooperation with criminal gangs and organisations

There are two forms and different levels in the way that terrorist groups and gangs and organised crime work together. One takes place when a criminal gang or organisation decides to provide support to a terrorist structure, due to reasons of ideological or religious affinity. This is an option that is rather less than abstract, with just a few empirical illustrations. As regards this subject, the closest possible case is perhaps that of the D-Company, an Indian criminal organisation of Muslim militants whose leader, Dawood Ibrahim, was the top criminal boss of Bombay for many years. He was highly involved in the trafficking of drugs, weapons and human beings, and in activities of extortion and money laundering. A wave of street attacks against the Islamic population, unleashed in India between 1992 and 1993, fostered the radicalisation of Ibrahim and his followers, until it brought about close cooperation between various jihadist groups in the region and the Pakistani terrorist organisation Lashkar-e-Tayyiba, a natural ally of Al Qaida. This cooperation took the form of joint participation in various campaigns of attacks on Indian soil that led to hundreds of deaths<sup>35</sup>.

The second form of collaboration stems from purely practical interests and this entails a material or economic transaction exchange. Buying weapons, explosives or false documentation from criminal gangs is a resource that terrorists can make use of when they are short of the capacities or opportunities necessary to obtain these products by their own means. Thus, different reports substantiate that various militants of Al Qaida itself maintained contacts with Russian and Eastern European criminal organisations, with the aim of buying nuclear, chemical and biological material, although it would seem that the gangsters ended up cheating the terrorists in the transactions they carried out<sup>36</sup>. Here it is also worth mentioning the jihadist networks responsible

---

33 PALACIÁN, Blanca. "Abu Sayyaf: la pequeña gran amenaza terrorista en Filipinas", Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 34/2012. Available at: <http://www.ieee.es>

34 CORNELL, Svante E. "The Narcotics Threat in Greater Central Asia: From Crime-Terror Nexus to State Infiltration", *China and Eurasia Forum Quarterly*, vol. 4, n. 1, 2006, pp.37-67.

35 SARKAR, Sumita and TIWARI, Arvind. "Combating Organised Crime: A Case Study of Mumbai City," *Faultlines*, vol. 12, n.º 5, 2002; KING, Gilbert. *The Most Dangerous Man in the World: Dawood Ibrahim*, Nueva York: Camberlain Bros., 2004.

36 WANNENBURG, Gail, op. cit.

for the attacks perpetrated in Madrid on March 11, 2004. In that case, the terrorists used explosives that they had obtained in exchange for a certain quantity of hashish. A different example is the role played by the cells that Al Qaida managed to set up in the Balkan region in the nineties, as a result of the logistics support provided by Albanian criminal organisations which, in turn, were collaborating with the Kosovo Liberation Army <sup>37</sup>.

Leaving aside some scenarios that are especially favourable to contact between terrorists and criminal organisations, which we will deal with later on, collaboration for pragmatic reasons is not particularly frequent either. In most of the cases that are known, these exchanges are limited, sporadic or particular to that instance, and these are determined by a need that has to be resolved urgently or due to taking advantage of a transaction opportunity that is particularly attractive. All in all, there are times in which the initial collaboration may give rise to the creation of associations that last longer and are more wide-ranging.

#### 4. Critical scenarios for convergence: the cases of *Af-Pak*, Iraq AND sahel

In the same way as with any other criminal practice, terrorism and organised criminality are dependent activities in their context. Not all settings and circumstances make them possible or foster them to the same extent. Moreover, each setting and time may modulate their development, generating specific and varied patterns and expressions. The same can be asserted about the convergence between both threats. Probabilities in this regard also change, depending on the circumstances. Not all circumstances are equally favourable towards terrorism and organise crime, while some especially facilitate it.

One type of facilitating scenario relates to environments that are typically crime producing such as jails, deprived neighbourhoods and areas of large cities and towns or enclaves that touch upon several borders. There are others, however, that span across wide geographical areas: from large portions include within one country to entire nations or multinational regions. It has been precisely in this second type of spaces where the affinities between global terrorism and organised criminality have progressed to the highest level. This connection is demonstrated, *Af-Pak*, Iraq and the Western Sahara, three convergence scenarios whose examples we shall examine below.

##### 4.1 Main features of the three scenarios

In spite of being located in different and distant geographical settings, marked by

---

37 LEVITT, Matthew. "The political economy of Middle East Terrorism", Washington Institute for Near East Policy, 15/1/2003.

their own particular features, it is clear that the scenarios selected share some characteristics and problems, and it does not seem to be accidental that these are repeated. As a minimum, it is worth listing the following ones:

1. Multi-frontier and porous border.
2. State fragility or weakness.
3. Ethnical and tribal heterogeneity.
4. Lack of institutional legitimacy.
5. A lot of corruption
6. Armed conflicts.
7. Underdevelopment or critical economic situations.

These characteristics simultaneously contribute towards fostering the two types of threats that concern us here, terrorism and organised crime. In doing so they extend the motivations that inspire them, both the capacities and opportunities that make them possible. The problems of legitimacy attributed to the established political order, ethnic and tribal tensions and the catalyst for armed conflicts (especially those that stem from foreign military intervention or involve the presence of foreign troops, supporting some of the bands that are at loggerheads), extending the reasons for practising terrorism. The problems of food and provisioning deriving from underdevelopment, from poor government and from the armed conflicts, along with the economic crises and limitations in the same way, engender the appearance of illegal markets that are exposed to the risk of falling under the control of criminal gangs and organisations. In turn, the options for developing these illegal markets are multiplied thanks to corruption, to the existence of porous or badly monitored borders and the relationships of trust based upon ethnic or tribal sentiments and commitments of solidarity. Lastly, the fragility or institutional weakness increases the opportunities from crime and terrorism, by limiting or drastically cutting back the repressive capacities of the State. The most extreme examples in this respect can be seen in those scenarios where the inability of the institutions to operate extends so far that the State loses its capacity to perform its basic functions. In this way, it enables terrorists and criminals to act and interact with complete impunity (which we have elsewhere referred to as the “gas in sovereignty”).

Each and every one of these ways of facilitating terrorism and organise crime, taken in context, have been observed in *Af-Pak*, Iraq and the Sahara, with the twofold consequence of multiplying the possibilities of convergence between one phenomenon and the other. At the same time, this reduces some of the main costs that, as a general rule, are inherent to such a form of interaction.

## 4.2 Predominant criminal activities

### 4.2.1 Drug trafficking

Another element shared by the three convergence scenarios that are examined here is the involvement of the terrorist individuals in several of the typical activities of organised crime included in the general list that we set out in an earlier section.

Following the same order used here, the first category of notable criminal activities is drug trafficking. The merchandise that is most commonly trafficked in Af-Pak is opiates. This is not coincidental, given that for some decades Afghanistan has figured as the leading opium-producing country, with a great advantage over any other one (about 90%). We cannot say that it is a coincidence either that for years most of the opium from Afghanistan has been grown in the south-western province of Helmand, the strategic centre for the Taliban and other jihadist groups of the Pashtu ethnic group. In more general terms, the cultivation of opium in a minimum of 34 Afghan provinces and the exporting of this to the rest of the world, would have been impossible if they had not had the backing from and participation of the insurgent and terrorist organisations and gangs of Afghanistan, Pakistan and Central Asia that we have already referred to before. Over the course of the decade of the 2000s, this amalgam of local insurgent activists, associated with global jihadism, have taken part in nearly all of the operations that fall within the drug business cycle. They generally act as facilitators and protectors: from the growing of the opium, moving on through the processing of it as it is transformed into heroin, the storage and transporting of it, or its ultimate exportation and sale. By way of example and starting from the basis of the estimates made for the period 2005-2008, the support of the Afghan Taliban for these activities could have brought them a minimum income of greater than 125 million dollars per year<sup>38</sup>.

In recent years, the news has emerged that relates the AQIM to the cocaine that comes from the American continent that is moved into Europe, first having passed through the Western Sahara. In spite of the data obtained from an operation conducted by the leading United States anti-drug agency (the DEA) in that region, the existence of ties of cooperation between AQIM and the Colombian FARC has emerged, it has not been possible to date to demonstrate with certainty that there is indeed a relationship of this type. All in all, most experts assume that the jihadists of the Sahara have for some time been applying charges to the cocaine traffickers who cross the territories that are under their control, in return for allowing the drug to be moved and protecting the convoys in which they transport it<sup>39</sup>. This particular measure seems to

---

38 UNODC. *Addiction, Crime and Insurgency. The transnational threat of Afghan opium*, United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC, Vienna, 2009.

39 LACHER, Wolfram. "Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara Region". Carnegie

be applied to the cargos of hashish that come from north Africa<sup>40</sup>.

#### 4.2.2 Kidnappings

The other criminal measure with significant jihadist involvement in the scenarios examined was to commit kidnappings for extortion, especially in the Sahara and in Iraq. This topic is relevant, both due to the frequency with which it is practised and because of the income it provides. Although there had been precedents, which occurred in the Sahara desert in the final years of the last century, the SGPC terrorists started up this activity in February 2003, kidnapping 32 tourists in a southerly part of Algeria. 17 of those tourists were released at no cost, while the other 15 were moved to Mali, and they were let go 6 months later. In 2008, and after having taken the name of AQIM, the organisation of Algerian origin set underway an intense and prolonged campaign of kidnappings. To April 2012, these actions took the form of the kidnapping of 42 foreigners captured in different countries (Algeria, Tunisia, Mauritania, Niger and Mali), who were subsequently moved to the north of the latter country. In recent years, 24 hostages were released and a further five were killed, some at the time they were captured and others during their captivity. There were still seven hostages in the hands of AQIM at the start of 2013. On January 16, 2013, a spin-off from AQIM led by Belmokhtar conducted a hostage-taking operation at a gas plant located in the east of Algeria, close to the border with Libya, holding 40 foreign workers and 150 Algerians. The crisis was resolved several days later, thanks to an intervention by the Algerian army, which resulted in the dramatic count of 23 hostages and 32 terrorists dead. Whilst in the same way as in other earlier operations, the kidnappers presented the operation as an act of political pressure; it is very likely that their true intention was to escape with the hostages so they could then be released in exchange or a sizeable ransom. In practice, it seems that none of the foreign hostages captured by AQIM in recent years have been released without substantial payments having been made. The fact that some States refused to pay the kidnappers, and due to some frustrated rescue operations, several hostages died. While it is hard to ascertain the income that has actually been obtained from the kidnappings carried out in the Sahara, some estimates indicate that the cost of each hostage must have reached estimated figures of between a

---

Endowment for International Peace, September 2012. Availability at: [http://www.carnegieendowment.org/files/sahel\\_sahara.pdf](http://www.carnegieendowment.org/files/sahel_sahara.pdf)

Hocine, Boukara; Messaoud, Fenouche; Lotfi, Touatit; and Karima, Benhadj. "El terrorismo y sus enlaces con el tráfico de droga en África subsahariana" ["Terrorism and its connections with drug-trafficking in sub-Saharan Africa"]. In SPANISH INSTITUTE OF STRATEGIC STUDIES (SISS) and MILITARY INSTITUTE OF DOCUMENTATION, EVALUATION AND PROSPECTS OF ALGERIA (MIDEP), "Terrorismo y tráfico de drogas en África subsahariana" ["Terrorism and drugs in sub-Saharan Africa"]. Work document of the Spanish Institute of Strategic Studies, 13/3/2013. Available at: <http://www.ieee.es>

40 LEWIS, David and DIARRA, Adama. "Special Report: In the land of 'gangster-jihadists' ", Reuters 25/10/2012. Available at: <http://www.reuters.com/article/2012/10/25/us-mali-crisis-crime-idUSBRE89Oo7Y20121025>



million and a half and four million dollars. It has also been calculated that, since 2008, the jihadists and their collaborators have made the kidnappings profitable, with income that would range between 40 and 65 million dollars. Similarly, various payments received from kidnappings in the Sahara have been accompanied by the release of criminals and militants who had been held in prisons in Mali or Mauritania. The people released have included AQIM militants and those from one of their jihadist allies in the region such as the MOJWA (Movement for Oneness and Jihad in West Africa).

The data available about kidnappings in Iraq are no less significant. Facilitated by a tradition of kidnappings related to tribal disputes, business conflicts and forced marriages, after the fall of Saddam Hussein, this activity quickly became a kind of epidemic in which old and new criminal networks profusely participated, along with the insurgent factions. Very soon, the kidnappings came to represent 70% of registered crimes, with an average of two kidnappings per day. In 2004 alone, that proportion grew from two to a total of ten incidents per day. It has been estimated that in the time of greatest activity, there was an average of 6,000 kidnappings per year. Unlike what has happened in the Sahara, foreigners in Iraq only constituted one of many other targets for the kidnappers, and it has been the figure of Iraqis kidnapped that has overwhelmingly predominated. The national victims have included government officials, businessmen, bankers, university lecturers and scientists, women, teenagers and children. The average price of each ransom has been calculated at around 25,000 dollars per hostage. The coalition governments that succeeded Saddam Hussein in power have recognised, in their internal documents, that they have paid several million dollars with the aim of ransoming numerous of their citizens who had been kidnapped<sup>41</sup>. One of the most reliable reports on the issue indicates that this business could have contributed between 100 and 150 million dollars per year, without counting the money obtained from foreign kidnappings. According to the same study, it also says that this figure may well have exceeded one hundred million dollars. Even when the kidnappings have been much less common, the ransom prices have been very much higher. On the other hand, the researchers state that it is not possible for them to specify what is the proportion in which the income from kidnappings has been distributed amongst the insurgent criminals. The charismatic and much-feared leader of AQI (Al Qaida in Iraq), Abu Musab al Zarqawi, launched a campaign involving the recorded decapitations of western foreigners that were subsequently distributed through the media. In this way kidnapping became a weapon of intimidation and political pressure. The first example of this became known on May 11, 2004. This was the day on which a video appeared on Internet that showed the decapitation of the American citizen Nicholas Berg, who his kidnappers accused of being involved with

---

41 Looney, Robert E. "The Business of Insurgency." *National Interest*, No. 81 (Fall 2005), pp. 67–72; KAPLAN, David. "Paying for Terror", *US News and World Report*, 5 December 2005, pp. 40–53; Oehme III, Chester G. "Terrorist, Insurgents, and criminal-growing nexus?", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 31, n. 1, 2008, pp. 80–93.



the notorious Abu Graib prison. While other captured victims ended up in the same way, the jihadists gradually came round to the idea of kidnapping as a business, charging money to release hostages. However, it has not been possible to specify the gains obtained by this means to date.

*4.2.3 Other significant criminal activities: extortion, further illegal trafficking, theft and swindles.*

The jihadist factions established in Af-Pak, Iraq and the Western Sahara have limited themselves to other characteristics of organised criminality in addition to illegal trafficking and kidnappings. In the previous sections we have already mentioned the extortion practice carried out in Pakistan and Afghanistan by jihadist groups close to Al Qaida, imposed on various segments of the population and of the local businesses. Nonetheless, extortion has equally been used in Iraq and in northern Mali<sup>42</sup>. The reinforcing of this, from 2004, allowed for the Sunni insurgency to defeat the Coalition forces in the control of the motorways, which then translated into the imposing of transit costs. The victims of these ransom collections would include the foreign and national contractors that had to carry out the reconstruction of the particular motorways as well as the drivers who transported all kinds of merchandise, whether legal (especially food, fuel and engineering material) or illegal (such as products stolen for smuggling). In these latter cases the extortion could be complemented by part of the confiscation of part of the material transported. Thus, in the time in which the air and railway services were not operating in most of the country, any lorry loaded with fuel that was travelling by motorway would be required to make an average payment of some 500 dollars. In turn, quite a lot of contractors and businessmen would get used to inflating their estimates so that these include the sums of money necessary in order to avoid attacks, kidnappings and other acts of sabotage by criminal and insurgent groups. Another significant target for extortion by the jihadist and lay insurgents were the Shia and Christian minorities that were established in regions under Sunni control. This was a practice that incidentally was reproduced by Shia militants in their areas of influence. Extortion in Iraq was particularly intense during the four years that followed the 2003 invasion. Thirdly, it has also been possible to contrast the fact that the establishing of a jihadist settlement in northern Mali in 2012 came in association with the application of extortionate practices on the local population. In addition to this there is the forced collection of taxes imposed on the staff of non-governmental organisations, and in these cases tolls of up to 50,000 francs were imposed on every vehicle that went into the area with the intention of giving out humanitarian aid<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> WILLIAMS, Phil . “Criminal, militias, and insurgents: organized crime in Iraq”, Strategic Studies Institute, Washington, 2009. Available at: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub930.pdf>

<sup>43</sup> Reinares, Fernando. “Un condominio yihadista en el norte de Mali: ¿cómo ha surgido?, ¿se consolidará? [“A jihadist establishment in northern Mali: how has it come about? will it become con-

Another criminal activity of significance carried out by the jihadists involved in the scenarios that we have been analysing relates to various forms of illegal trade. Both the Afghan Taliban and the rest of the Af-Pak jihadists have complemented their income related to drug trafficking by means of their participation in operations of trafficking in chemical precursors for preparing drugs, cannabis, weapons, precious stones, tobacco and wood. These illegal forms of trade have also performed a significant role amongst the activities that have concerned the *katibas* or branches of AQIM that have put down roots in the western strip of the Sahara, here smuggling patterns form an entire cultural pattern. As we mentioned some pages before, tobacco smuggling has constituted one of the sources of financing of the AQIM even before it abandoned its earlier name (SGPC or Salafist Group for Preaching and Combat). In particular this was done by the *katiba* that as led until a short time ago by Mokhtar Belmokhtar who, not coincidentally, received the nickname of “Mr. Marlboro”<sup>44</sup>. Tobacco smuggling is probably the most lucrative form of trade of the many kinds that are practised in the region, above the smuggling of fuel, the arms trade and even drug trafficking<sup>45</sup>. Consequently, the gains extracted by AQIM by charging money to the tobacco smugglers that cross the Sahara desert should not be underestimated.

Lastly, the Iraqi scenario provides the best example concerning the involvement of jihadist elements in a variety of crimes geared towards fostering the fraudulent sale of fuel. According to data included in the Iraq Study Group Report, prepared during 2006 and presented to the United States Congress at the end of that particular year, between 15,000 and 200,000 barrels of oil, or perhaps many more, were stolen in that country every day during the first years of the conflict that began following the 2003 invasion<sup>46</sup>. The origin of that problem should be sought in the significant increase that the price of fuel underwent during those years due to budgetary restrictions and limitations on supply caused by the situation of conflict. The main consequence was the creation of a lucrative black market. All of the insurgents who were present in the country contributed towards this, without overlooking AQI or other jihadist militants. Besides controlling several of the distribution and exportation routes of oil and fuel, which made it possible to impose charges on the smugglers and sell protection to them, there are reports that demonstrate that some insurgent cells collaborated with certain companies created using illegal funds, whose bosses ended up being tried for having sold fuel that had been stolen from the Iraqi state at values that were higher than the market price<sup>47</sup>. In the same way, some of the attacks carried out by insurgents

---

solidated?] ” Elcano Royal Institute, ARI 52/2012, 17/07/2012.

44 BILLINGSLEA, William. “Illicit Cigarette Trafficking and the Funding of Terrorism,” *The Police Chief*, vol. 71, nº 2, 2004; Financial Action Task Force (FATF). *Illicit Tobacco Trade*, June 2012.

45 DOWARD, Jamie, *op. cit.*

46 BAKER III, James A. and HAMILTON, Lee H. “The Iraq Study Group Report”, United States Institute of Peace, Washington D.C., 2006.

47 Oehme III, Chester G., *op. cit.*; WILLIAMS, Phil, *op. cit.*

against Iraqi oil distribution infrastructures could have been done with the aim of the corresponding cuts in the supply benefitting the particular black market in fuel<sup>48</sup>.

### 4.3 Forms of collaboration

Almost all of the criminal activities that we have just highlighted as being perpetrated by jihadists have been undertaken against a backdrop of some degree of cooperation with the local criminal networks and organisations. In fact, the overall examination of the scenarios selected here shows an entire catalogue of alternative options of collaboration between terrorists and organised criminals. Whilst almost all of these have been pointed out to some extent in our previous comments, it seems timely to briefly explain the most significant options.

*Incorporation into the production chains related to illegal markets.* As we have already seen, the jihadist involvement in the drug business and in other unlawful trade has been made possible by their position of dominating the territories where these crops are grown or pass through. Nevertheless, this form of control can only be profitable if it translates into the setting up of a form of ongoing economic partnership with one or several of other groups involved in the same business. So for example, in order to make the most of the drugs business, the partners or former allies of Al Qaida in Afghanistan and Pakistan have had a kind of commercial relationship with the growers, professional traffickers, men of war and corrupt government officials. In the same way, in both Iraq and the Western Sahara, the jihadists have collaborated with smuggling networks.

*Tactical alliances.* Another form of collaboration that has more or less stayed the course consists of the formation of alliances or collaboration agreements with groups of professional criminals. Possibly the purest form of this way of working has taken place in the Sahara. In fact, and as several reports have borne witness to, the particular MOJWA jihadist organisation was created in 2011 as the result of a coalition that was formed at its outset by a combination of militants who had split away from AQIM and local criminal elements. This was possibly strengthened by the money that was contributed to it by Cherif Ould Taher and Mohamed Ould Ahmed, two powerful criminal bosses of the region, with long experience in drug trafficking and kidnappings.

*Sub-contracting of criminal services.* Imitating an increasing pattern of use within the general sphere of organised criminality, the jihadists that operate in several scenarios that are observed here have sub-contracted the services of criminal gangs and other people with illegal expertise in certain criminal activities, so as to economise on efforts or to avoid any other risk. Thus, in some occasions, the Iraq jihadists have

---

48

OEHME III, op. cit.

commissioned purely criminal groups to kidnap some hostages for them. In turn, AQIM has paid some of the people associated with organised crime for them to act as intermediaries in releasing hostages. Going back to Iraq, besides bribing border officials, the jihadists in that country have hired local criminal gangs to obtain forged documents, together with the criminal networks established in neighbouring countries, who specialise in money laundering operations using fraudulent foundations.

*Opportunist transactions.* Finally, the terrorists have the possibility of taking advantage of specific opportunities for collaboration related to offers made by criminal gangs or to any unexpected change or event. To illustrate the former it is worth looking at the example of the hostages captured by several Iraqi criminal networks and who were then sold to the jihadists, without any request from the latter for them beforehand. As regards the second aspect, it is worth recalling the opportunities for buying weapons that unexpectedly become available because of the civil war that broke out in Libya in 2011 and the consequent ransacking of various arsenals of that country, whose deposits were partly used to halt the insurgents and terrorists of the Sahel.

#### 4.4 Consequences of the interaction between terrorism and criminality in the three scenarios

The different forms of convergence between terrorism (or insurgent activity in general) and organised crime described above have had adverse repercussions at more than one level. The co-existence of both threats in Af-Pak, in the post-Saddam Hussein Iraq and in the Western Sahel has severely punished the local population, worsening the conditions of security in the extreme and exposing them to the risks of attacks, aggression, threats of the practice of extortion, theft, etc. In addition –and this could not be otherwise– the coincidence of terrorism and organised crime in the same scenario has caused harm to the economies of the countries and areas involved, raising security costs for the existing local businesses, increasing investment risks and, along more general lines, putting the brakes on all options for growth and economic development.

Going beyond the preceding human, social and economic repercussions, it is necessary to consider those of a political nature. This convergence has aggravated the particular institutional shortfalls which, from the outset, had stimulated and facilitated the terrorist, insurgent and criminal activities. Firstly, the substantial economic resources extracted by the jihadists and other insurgent factions, thanks to their involvement in illegal businesses and practices, have augmented the prevailing political instability at the same time. Second, the destabilising impact that is provoked by the terrorist and insurgent activity contributes towards deepening the problems of governability and repressive inefficiency that had existed before that. This serves to remove obstacles to the work of the criminal networks and organisations, and in this increases their opportunities for enrichment and provides incentives for them to collaborate with the terrorists and insurgents, so as to maintain the climate of instability and the repressive vacuum that they both take advantage of. This vicious circle, which at the time helped to prolong several of the internal liberating wars in Africa over the last days, has also

manifested itself in the jihadist focal points analysed in this section.

Lastly, the high degree of terrorist-criminal convergence attained in some failed parts of Afghanistan, Pakistan, Iraq and the Sahel strip also brings about adverse implications for global security. To start with, this convergence helps the regions affected to stay in contact with the movements of illegal activity that provide the resources to expanding transnational organised criminality: this is a type of criminality that the international bodies already consider to be a serious risk factor for peace, stability and global security. On the other hand, the empowerment of jihadi terrorism within the particular convergence scenarios simultaneously assists the expansion of that form of terrorism through different routes to the global scale: it spreads regionally, serving as an inspiration and stimulating jihadists groups and organisations from other latitudes and, finally, attracting and temporarily making use of foreign extremists and terrorists that are willing to fight and receive training, the orientation and support necessary so as to end up exporting the jihad to another part of the world.

## 5. Conclusions

The causal relationship set out in this paper is consistent with a gradual convergence between terrorism and organised crime. It can be asserted that in the best of cases, worldwide jihadist terrorism has not been unconnected with a certain degree of interaction with organised criminality, which actually spans all of the possible modalities and involves the different types of individuals and structures that provide the shape to the varied and changing morphology of the worldwide jihadist movement.

However, the examples that have been set out were chosen for their illustrative value, and not as cases that confirm a general pattern. For now, the structures selected do not exhaust the list of the individuals involved who are associated with global terrorism. With the information available to date, it cannot be confidently asserted that the overall situation of global terrorism is inevitably advancing towards a full and definitive convergence with organised criminality. In reality, while some of their representatives have collaborated closely with organised criminality, others have only done this in an isolated, sporadic or superficial way. Amongst other facts, we lack evidence about any manifestation of that convergence. But nothing should surprise us about this. Involvement in activities that are particular to organised crime may entail considerable risks and inconveniences for terrorists, with such them becoming discredited in the eyes of public opinion and their own social bases; the increase in the opportunities of being identified and located by security forces; possible infiltrations and betrayals; or finally, the “depoliticisation” of their own militia<sup>49</sup>. In most of the occasions in which

---

49 As regard the costs that are involved for terrorists in their involvement in criminal activities or their association with criminal organisations see: GUPTA, Dipak K. *op. Cit.*



terrorists turn to crime, they do so with the intention of financing themselves. However, insofar as other sources of financing that are not strictly illegal become available, it seems logical for the terrorists to opt to exploit these and avoid unlawful actions<sup>50</sup>. This has occurred, for example, with Al Qaida central itself, whose connections with criminality over the course of its history have been minimal<sup>51</sup>. In part, this characteristic may have been due to their capacity to gain access to money from legal investments and donations, and also to some extent to the need to develop their security measures. These include refraining from becoming involved in any activity that may draw the attention of those pursuing them, because it is illegal.

Our analysis also shows that not all of the options of criminal convergence are equally frequent within the sphere of global terrorism. Rather, direct and independent participation in criminal activities (confluence or appropriation of methods), both for the purposes of financing and logistics, is the preferred course of action, as compared to the less frequent collaboration with organised organisations and gangs. According to one argument that is worth corroborating, it is possible that the growing involvement of jihadist individuals in small-scale crimes in western country has been assisted by the proliferation of local cells or networks that are not subordinated to any of the leading and more powerful organisations related to global terrorism<sup>52</sup>. In any event, it seems that terrorists preferring acting with complete autonomy whenever possible, even when they carry out operations that are typical to organised criminality. A separate issue is to say that this is not always possible for them. Once again, we could consider security reasons as the most credible explanation for that preference. As regards the third type of convergence (hybrid blending or transformation), the examples of the evolution of terrorism towards conventional organised criminality, with the consequent deferral or abandoning of the particular political-religious agenda, are somewhat in the minority in the jihadist universe.

However, as we have indicated, the likelihood of terrorism and organised crime –in any of their forms– converging also depends on contextual factors. In fact, in the case of global terrorism, convergence has been seen to be much more frequent and significant in those parts of Central Asia, the Middle East and Western Africa, places where the structural or economic conditions have made it a financing option that is more lucrative, simple and opportune than any of the alternatives to this. This is demonstrated by the last sections of this paper, devoted to examining the experiences of convergence with organised crime that have been detected since the last decade of

---

50 FREEMAN, Michael. "The Sources of Terrorist Financing: Theory and Typology", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 34, nº 6, 2011, 461–475.

51 DEL CID GÓMEZ, Juan Miguel, op. cit.; ROLLINS, John, WYLER, Liana Sun y ROSEN, Seth, op. cit.

52 DISHMAN, Chris. "The Leaderless Nexus: When Crime and Terror Converge", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 28, nº 3, 2005, pp. 237–252.



the 2000's, in three geo-political spaces of greatest relevance for global terrorism, namely: the *Af-Pak* region, the post-Saddam Hussein Iraq and the Western Sahel. This examination shows it is in these places where the circumstances permit this and these stimulate the confusion of jihadist activism and organised crime that may reach extremes that are really dangerous.

In short, while the connection between global terrorism and organised criminality should not be assumed, *de facto*, it constitutes a genuine trend that is a cause for concern and is underway, which requires preferential treatment and attention. On the other hand, the problem of the critical scenarios would require specific and integrating interventions, based upon a greater level of cooperation between the national and multinational bodies and agencies that respectively have anti-terrorist and organised crime-fighting objectives assigned to them.

**BIBLIOGRAPHY**

- AGHA, Ambreen, "An epidemic of extortion", *South Asia Intelligence Review*, vol. II, nº 18, 2012.
- National Court, Criminal Division, Second Section, Ruling no. 65/2007. Second Section Summary proceeding number 20/04 of the Central Magistrates Court no. 6, Division Roll no. 5/05.
- BAKER III, James A. and HAMILTON, Lee H., "The Iraq Study Group Report", United States Institute of Peace, Washington D.C., 2006.
- BILLINGSLEA, William, "Illicit Cigarette Trafficking and the Funding of Terrorism," *The Police Chief*, vol. 71, nº 2, 2004.
- BOVENKERK, Frank and CHAKRA, Bashir Abou, "Terrorism and organized crime", UNODC Forum on Crime and Society, 2004, vol. 4, nº 1 and 2, pp. 3-16.
- CORNELL, Svante E., "The Narcotics Threat in Greater Central Asia: From Crime-Terror Nexus to State Infiltration", *China and Eurasia Forum Quarterly*, vol. 4, nº 1, 2006, pp.37-67.
- DANDURAND, Yvon, and CHIN, "Links between terrorism and other forms of crime", International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, Vancouver, 2004.
- DE LA CORTE, Luis, *La lógica del terrorismo [The logic of terrorism]*, Madrid, Alianza, 2006.
- DE LA CORTE, Luis, "El terrorismo (yihadista) internacional a principios del Siglo XXI: dimensiones y evolución de la amenaza", "International (jihadist) terrorism at the start of the XXI century: dimensions and evolution of the threat" in E. Conde and S. Iglesias (eds.), *Terrorismo y legalidad internacional [Terrorism and international legality]*, Madrid: Dykinson, 2012, pp. 27-34.
- DE LA CORTE, Luis and GIMÉNEZ-SALINAS, Andrea, *Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada* ["Crime Inc. Evolution and key factors in organised criminality"], Barcelona, Ariel, 2011.
- DE LA CORTE, Luis and GIMÉNEZ-SALINAS, Andrea, "Yihadismo en la Europa comunitaria: evolución y perspectivas de futuro" [Jihadism in the European community: evolution and future prospects], in *Athena Assessment*, 4, 2008.
- DE LA CORTE, Luis and HRISTOVA, Hristina, "Papel de los tráfico ilícitos en el escenario Af-Pak" [Role of illegal trade in the Af-Pak scenario], Master document of the SISS, 3/2012. Available at: <http://www.ieee.es>
- DE LA CORTE, Luis and JORDÁN, Javier, *La yihad terrorista [The terrorist jihad]*, Madrid, Síntesis, 2007.

- DEL CID GÓMEZ, Juan Miguel, "A Financial Profile of the Terrorism of Al Qaeda and its Affiliates", *Perspectives on Terrorism*, vol.4, nº 4, 2010.
- DISHMAN, Chris, "The Leaderless Nexus: When Crime and Terror Converge", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 28, nº 3, 2005, pp. 237-252.
- DOWARD, Jamie, "How cigarette smuggling fuels Africa's islamist violence", *The Guardian*, 27/1/2013 Available at: <http://www.guardian.co.uk/world/2013/jan/27/cigarette-smuggling-mokhtar-belmokhtar-terrorism> (consulted January 27, 2013).
- ESCOBAR STEMMAN, Juan José, "Cómo luchar contra Al Qaeda" [How to fight Al Qaeda], *Política exterior* [Foreign policy], vol. 18, nº 99, 2004, pp. 15-22.
- Financial Action Task Force (FATF), *Illicit Tobacco Trade*, June 2012.
- FREEMAN, Michael, "The Sources of Terrorist Financing: Theory and Typology", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 34, nº 6, 2011, 461-475.
- GUPTA, Dipak K., *Understanding Terrorism and Political Violence*, Nueva York, Routledge, pp. 146-160.
- HANSEN, Wibke, "The Crime-Terrorism Nexus", *ISN*, Center for Security Studies, Zurich, 2012. Available at <http://www.isn.ethz.ch/isn/>
- HRISTOVA, Hristina and DE LA CORTE, Luis, "Narcotráfico y Criminalidad Organizada en Af-Pak: Vínculos con la Insurgencia y Consecuencias para la Seguridad", ["Drug trafficking and Organised Criminality in Af-Pak: Links with Insurgence and Consequences for Security"] in Miguel Requena (Ed.) *La Seguridad y la Defensa en el Actual Marco Socio-Económico: Nuevas Estrategias frente a Nuevas Amenazas* [Security and Defence in the Current Socio-Economic Context: New Strategies for New Threats], Gutiérrez Mellado IUGM University Institute, 2011, pp. 211-23.
- HOCINE, Boukara; MESSAOUD, Fenouche; LOTFI, Touatit; and KARIMA, Benhadj. "El terrorismo y sus enlaces con el tráfico de droga en África subsahariana" ["Terrorism and its connections with drug-trafficking in sub-Saharan Africa"]. In SPANISH INSTITUTE OF STRATEGIC STUDIES (SISS) and MILITARY INSTITUTE OF DOCUMENTATION, EVALUATION AND PROSPECTS OF ALGERIA (MIDEP), "Terrorismo y tráfico de drogas en África subsahariana" ["Terrorism and drugs in sub-Saharan Africa"]. Work document of the Spanish Institute of Strategic Studies, 13/3/2013. Available at: <http://www.ieee.es>
- International Crisis Group, "Jemaah Islamiyah In South East Asia: Damaged But Still Dangerous", *International Crisis Group Asia Report*. 63, 26/8/2003. Available at: <http://www.seasite.niu.edu>
- JORDÁN, Javier, "Un estudio preliminar sobre las tendencias del terrorismo yihadista en Europa" ["A preliminary study on the trends of jihadist terrorism in Europe"], *Essays from the CESEDEN*, 122, Ministry of Defence, Madrid, 2008, pp. 205-

235.

Kaplan, David. "Paying for Terror", *US News and World Report*, 5 December 2005, pp. 40–53.

KING, Gilbert, *The Most Dangerous Man in the World: Dawood Ibrahim*, Nueva York, Camberlain Bros., 2004.

KREBS, Brian, "Three Worked the Web to Help Terrorists", *The Washington Post*, 6/7/2007. Available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/07/05/AR2007070501945.html> (consulted on January 26, 2013).

LACHER, Wolfram, "Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara Region", *Carnegie Endowment for International Peace*, September 2012.

LAQUEUR, Walter, *The New Terrorism*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

LEVITT, Matthew, "The political economy of Middle East Terrorism", *Washington Institute for Near East Policy*, 15/1/2003.

LEWIS, David and DIARRA, Adama, "Special Report: In the land of 'gangster-jihadists'", *Reuters* 25/10/2012. Available at: <http://www.reuters.com/article/2012/10/25/us-mali-crisis-crime-idUSBRE89Oo7Y20121025> (consulted on February 3, 2013).

Looney, Robert E., "The Business of Insurgency." *National Interest*, No. 81 (Fall 2005), pp. 67–72.

MAKARENKO, Tamara, "The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism", *Global Crime*, vol. 6, nº 1, 2004, 129-145.

O'BRIEN, McKenzie, "Fluctuations Between Crime and Terror: The Case of Abu Sayyaf's Kidnapping Activities", *Terrorism and Political Violence*, vol. 24, No. 2, 2012, pp. 320-336.

Oehme III, Chester G., "Terrorist, Insurgents, and criminal-growing nexus?", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 31, nº 1, 2008, pp. 80-93.

PALACIÁN, Blanca, "Abu Sayyaf: la pequeña gran amenaza terrorista en Filipinas" [Abu Sayyaf: the small large terrorist threat in the Philippines], *Document of Analysis of the Spanish Institute of Strategic Studies*, 34/2012. Available at: <http://www.ieee.es>

PASSAS, Nikos and GIMÉNEZ-SALINAS, Andrea, "La financiación del terrorismo de Al Qaida: Mitos y Realidades" [The financing of Al Qaida terrorism: Myths and Realities], *Revista de Derecho Penal y Criminología* [Magazine of Criminal Law and Criminology], nº 19, 2007, pp. 493-521.

PICARELLI, John and SHELLEY, Louise, "Organized Crime and Terrorism", in J. Giraldo and Harold Trinkunas (eds.) *Terrorist Financing and State Responses: A*

- Comparative Perspective, Stanford, Stanford University Press, 2007, p. 44.
- PRÉFONTAINE, Daniel and DANDURAND, Yvon, "Terrorism and Organized Crime: Reflections on an Illusive Link and its Implication for Criminal Law Reform", International Society for Criminal Law Reform, Montreal, 2004.
- REINARES, Fernando, Terrorismo y antiterrorismo [Terrorism and anti-terrorism], Barcelona, Paidós, 1998.
- REINARES, Fernando, Terrorismo global Global terrorism], Madrid, Taurus, 2003.
- Reinares, Fernando, "Un condominio yihadista en el norte de Mali: ¿cómo ha surgido?, ¿se consolidará? [“A jihadist establishment in northern Mali: how has it come about? Will it become consolidated?”] ” Elcano Royal Institute, ARI 52/2012, 17/07/2012.
- ROLLINS, John, WYLER, Liana Sun and ROSEN, Seth, "International Terrorism and Transnational Crime: Security Threats, U.S. Policy, and Considerations for Congress", Congressional Research Service, Washington, 5/10/2010. Available at: [www.csr.gov](http://www.csr.gov)
- SAGEMAN, Marc, Understanding Terror Networks, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2004, p. 100.
- SANDERSON, Thomas M., "Transnational Terror and Organized Crime: Blurring the Lines", SAIS Review, vol. 24, n° 1, 2004, 49–61.
- SARKAR, Sumita and TIWARI, Arvind, "Combating Organised Crime: A Case Study of Mumbai City," Faultlines, vol. 12, n° 5, 2002.
- SCHLOSS, Glen, "Cutting terrorist's cashflow", South China Morning Post, 28/11/2001. Available at: <http://www.scmp.com/article/358875/cutting-terrors-cashflow> (consulted on February 2, 2013).
- Schmid, A., "The Links Between Transnational Organized Crime and Terrorist Crimes", Transnational Organized Crime 2 (1996), pp. 40–82.
- TRANSNATIONAL TERRORISM, SECURITY, AND THE RULE OF LAW, Defining Terrorism, Brussels, 2008. Available at: <http://www.transnationalterrorism.eu>.
- UNODC, A Transnational Organized Crime Threat Assessment, United Nations Office on Drugs and Crime, UNODOC, Vienna, 2010.
- UNODC, Addiction, Crime and Insurgency. The transnational threat of Afghan opium, United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC, Vienna, 2009.
- U.S. Department of the Treasury, Remarks of Under Secretary David Cohen at Chatham house on 'Kidnapping for Ransom: The Growing Terrorist Financing Challenge, October, 2012.
- WANNENBURG, Gail, "Links Between Organised Crime and al-Qaeda", South Af-

rican Journal of International Affairs, 2003, vol. 10, nº 2, pp. 77-90.

WILLIAMS, Phil, "Criminal, militias, and insurgents: organized crime in Iraq", Strategic Studies Institute, Washington, 2009. Available at: <http://www.strategic-studiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub930.pdf>

WILLKINSON, Paul, Political terrorism, New York, Willey, 1974.





*Antonio Fonfría*  
*Universidad Complutense de Madrid*

## DEFENCE SPENDING IN SPAIN. A METHODOLOGI- CAL NOTE

*This paper analyzes the definition of defence expenditure that is used by various international institutions. The aim is twofold. First to compare these definitions underlining the main differences between them and, secondly, to conduct a comparative study based on their estimates of Spanish defence spending. Finally an analysis of the existing divergences between budgetary data and actual expenditure is performed.*

*Defence expenditure, Spain, international estimates, comparisons.*

**JEL CLASSIFICATION:** H41, H56.

## DEFENCE SPENDING IN SPAIN. A METHODOLOGICAL NOTE.

### 1.- Introduction

The set of expenses and income which is set out in the State Budget sets the priorities of the political economy of governments and is, in turn, the reflection of the general policy followed by the management of public funds. The relative volume of certain costs vis-à-vis others, and the greater or lesser growth of different budgetary headings, express the orientation that is given to certain economic activities which are going to be undertaken during the year by the public sector, which will also have an influence on the private sector of the economy.

Among these costs is defence. It is considered to be a public good, as it fulfils the general characteristics of this kind of goods: to its non-exclusion in consumption it is necessary to add non-rivalry, the existence of market faults and of positive and negative externalities<sup>1</sup>. There is likewise an opportunity cost of the resources devoted to defence as opposed to other lines of expenditure, just as occurs in the opposite direction. Generally, defence expenditure is compared with education or health, in order to evaluate that opportunity cost; although it seems more appropriate to try to analyse what the return generated is for each euro spent in those areas so as to have an objective criterion about the real opportunity cost.

The cost in defence can be defined as the cost of maintaining the staff, equipment and facilities both in times of peace and in conflict with the objective of guaranteeing a proper level of deterrence and security. As Adam Smith expressed it in 1776, “defence is more important than opulence” as in order to obtain greater profits from free trade, in the view of this author, it is necessary for a situation of peace to exist, which is guaranteed by economic deterrence, deriving from the possession of strategic goods and the military<sup>2</sup>.

Defence expenditure is considered to be one of the most appropriate ways of

---

<sup>1</sup> See CORNES, R.C. y STANDLER, T. *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*. Cambridge University Press. Londres. 1999.

<sup>2</sup> Chapter 1, Part 1 of Book V, with the title “Del gasto en defensa”.

measuring deterrence<sup>3</sup>, together with the order of priority that is given to the defence policy in the entire set of policies of a country. It is an input measurement which gathers up an extremely diverse set of costs and investments which, in this last case, have very long lifetimes, which may exceed thirty years in the case of naval, air force or land systems and platforms. On occasion, it is also a matter of using it as an output indicator but it causes some problems relative to what exactly is being measured as the output is joined to the results obtained deriving from defence, an aspect which is extremely complex to quantify. In that case, it would be necessary to compute, for example, productivity or effects caused by particular cases of deterrence which are not easy to quantify.

The need to make correct measurements of defence expenditure goes beyond budgetary matters or accountability. In the case of a significant number of countries, it has to do with collective security and shared defence, that is to say, with the participation in generally military alliances, especially NATO, in which economic contributions mark the weight of each country in decision making. Therefore, to internal budgetary matters it is necessary to add those which refer to the capacity for international influence in certain economic, industrial and military spheres.

This situation requires the existence of internationally comparable data, which is not simple due to the fact that countries compute the different headings of their defence budgets in different ways. Additionally, there is a significant lack of transparency in all matters to do with information on defence expenditure. This is due not so much to the fact that it is a strategic variable for countries, in general terms, which would require certain opacity regarding information but rather to the social perception, which is not very much in favour of this kind of expenditure, particularly in Europe.

The aim of this piece of work is to analyse the different ways of measuring defence expenditure that are carried out by the most important international sources and to compare their results with those from Spanish defence expenditure analysed through national budgets. This analysis is intended to contribute to the debate about which the criteria are that must be included in a definition of defence expenditure that includes the aspects that are really linked to defence, without entering into overlaps deriving from the consideration of other similar costs such as those of internal security, basically police or homeland security. Although it is true that these last contribute globally to security, they cannot be considered to be strictly a defence cost. From this point of view, costs linked strictly to the interior will not be considered as defence expenditure as both their nature and their orientation answer to different needs<sup>4</sup>.

---

3 Logically, this is not the only one as it is possible to look at indicators relating to material and human resources available in a country. But from the economic point of view it is a key indicator which is often made relative to the size of the economy of the country, the population, area, etc.

4 It is true that in some cases both fields tend to overlap and even to become confused due to the fact that under certain circumstances the armed forces of countries carry out security or policing duties, and even those of civil protection. Contributing to this lack of definition is the identification which is currently made of security and defence, which, although they are deeply related aspects, are

In the next section, we shall deal with the different definitions of defence expenditure and continue in the third part with the quantification that the different institutions carry out for the Spanish case. The article ends with the main conclusions that we have arrived at in this piece of research.

## 2.- Definitions and concepts

International comparisons of defence costs are difficult due mainly to a wide range of factors which combine the aspects linked with the definition itself of defence expenditure with more technical ideas relating to prices, exchange rates, etc. In the 1980s, Ball (1984) carried out an in-depth study of the defence budgets of a set of developing countries with the objective of making comparisons between them. He observed the added difficulties that continuous changes of definition of the factors that are included and excluded involve. Subsequently, Brzoska (1995), made a compilation of the factors which affect the definition of defence expenditure using the main international statistics, particularly those relating to NATO, the United Nations and the International Monetary Fund. He devoted much effort to the aspects relative to homogenisation of national statistics on the part of the above-mentioned organisations, particularly the consistency through time of the data together with the different deflators used and international comparisons, setting out the modifications that are observed according to the rate of exchange used.

Along similar lines, but also dealing with the Colombian national budget, the Ministry of Defence of the country undertook a wide-ranging piece of work which reflected the definitions of a range of international sources. Likewise, it contributed its own definition in order to work out the Colombian defence and security expenditure -MDN (2009)-. In the work, there is a distinction made between two kinds of sources “which each have their own independent methodology and which additionally are responsible for collecting information through consultations made to primary sources; they each have a definition of the concept of expense and publish historical series for several countries” –pp. 15-. The following are included among this group: NATO, IMF, UN and CEPAL (Economic Commission for Latin America). And, those that he calls collecting bodies, “(SIPRI, IISS – The Military Balance, VCI-DoS-ACDA, the World Bank and the CIA - The World Factbook) which adopt a conceptual definition

---

not interchangeable nor do they respond to the same reality. For this reason, the necessary materials, training, infrastructure, etc. and the general activity of defence and security have a differentiated treatment, just like what is related to the economic and budgetary definition. See BRZOSKA, M. “World military expenditures”, in Hartley, K. and Sandler, T. *Handbook of Defense Economics*, vol. 1. Elsevier, 1995, pp.45-67 and BALDWIN, A. “The concept of security”, *Review of International Studies*, vol. 23, nº 1, 1997, pp. 5-26.

or structure, working from the methodologies indicated in the previous group<sup>5</sup> –pp. 18-.

For his part, Scheetz (2002) carries out a critical analysis of the definition used by CEPAL, through its application to Chile and Argentina, concluding that there are important conceptual and accounting problems as well as those related with access to information. CEPAL's definition (2001) makes a distinction between three groups of important aspects in the definition of defence expenditure, designed initially for Chile and Argentina, in such a manner as to be a route for the homogenisation of information.

As can be observed, there are different international sources which have definitions of defence expenditure and which compile the international information, so as to homogenise it for a certain group of countries. A detailed analysis of the definitions of defence expenditure made by the four main international sources - or sources with their own definition - is given in Appendix 1.

### 2.1. Sources with their own definition

The definition proposed by NATO is, possibly, the most widely used to make international comparisons<sup>6</sup>, either through publications of NATO itself or other sources, such as SIPRI or the World Bank: even those from the remainder of the sources mentioned, of which some use its definition. That prepared by NATO includes<sup>7</sup> the costs of national - not regional - Governments, both internally, specifically oriented towards satisfying the needs of the armed forces, and for the defence of allies - DoD (2004) - and puts them into four groups of expenses: those relating to operating costs, acquisition and construction, research and development and other costs.

For its part, the IMF, unlike the Alliance, collects the costs made by what it denominates the “general government sector”, which includes both the central government, the state and the local government. This includes military and civil defence, external military aid and research and development costs related with defence, as well as a heading which contains other more unusual aspects, not contemplated in the above. In short, it presents a wider definition than that of NATO, fundamentally in everything concerning the civil aspects of defence.

In this regard, the definition used by the UN is based on a wide-ranging question-

---

5 This distinction will be maintained in this piece of work. Likewise, the above-mentioned organisations will be included, to which the EDA (European Defence Agency) will be added.

6 See the recent work of PEREZ-FORNIÉS, C., PARDOS, E. and GADEA, M.M. “NATO defence expenditure: A statistical compendium”, Cuadernos Aragoneses de Economía, 2ª época, vol. 22, nº 1-2, 2012, pp. 65-83.

7 The NATO statistics include all the member countries at any particular time.

naire, by means of which an attempt is made to standardise the presentation of the information. In this way, it is intended to increase its transparency and homogenise it for a large number of countries, generating a growing geographical cover over time. In its definition, the general operating costs are included: those for staff, operations and conservation, costs deriving from acquisitions and construction, and those relating to research and development. In the same way as in the IMF definition, that of the UN gives great importance to the costs deriving from foreign military aid and, logically, those relating to UN peacekeeping operations.

The last of the international sources with a definition of its own is CEPAL. Although this institution is a regional commission of the United Nations, it has its own definition of defence expenditure, making it different in this regard from the official UN definition. The main aim of CEPAL when putting forward this definition is improving the relationships of trust between the states of the region and again homogenising the measurement of costs. The point of view used includes three groups of costs—G1, G2 and G3—, each one of which extends the previous one. Thus, in the first of them, the bulk of the defence costs are included, that is to say: it corresponds with the governmental costs in the whole of the administration, and also the management of military defence. Group G2, apart from the costs of G1, includes staff costs, military retirement pensions or social welfare. Finally, G3 adds to the foregoing the defence industry costs and research and development: other productive activities; defence activities of other public organisations and military aid. It explicitly excludes costs related with internal security, just like those of the IMF, concentrating on those concerning the “armed forces”, as a form of discrimination with regard to internal security—CEPAL (2001), pag. 60-.

For its part, the EDA includes staff costs of military security provided that they are funded by the Ministry of Defence (MoD). Generally, this source has not been considered to be primary in other studies so as to include it together with those mentioned above. However, it is possible to observe a definition of defence expenditure which does not refer to any of those set out and which includes, uniquely, certain aspects which differentiate it from other definitions. Nevertheless, it would be desirable to have greater precision and detail on the headings which are considered. In its definition of defence expenditure, the total costs borne by the Ministries of Defence of the EU - except Denmark - are included as well as those other defence costs coming from other sources such as the special budget lines of other ministries—EDA (2011)-. It considers the following set of categories: staff; investment, research and technology; operations and maintenance of other costs. As regards the cost of operations - deployments - it only takes into account the cost of those that are carried out outside the territory of EU member states.

## 2.2 Other Sources

As has been mentioned already, those international sources of information which are based on the definitions made by any of the four previous institutions are included here. In general, the most frequently used is that prepared by SIPRI, due to ease of



access, to the fact that it has a long history (since 1950) and is geographically extensive (160 countries) and the fact that it shows a high degree of homogeneity. Nevertheless, the comparison of the information has been achieved in a more complete manner since 1988, due to the process of ongoing improvement which is used. It is based on the NATO definition and uses the same concepts although with a much smaller differentiation. As a new element in comparison with other definitions, it supplies the consideration of the military forces for special operations—SIPRI (2007 y 2011).

For its part, the IISS (International Institute for Strategic Studies) likewise adopts the NATO methodology, although it also uses figures from the defence budget or the defence expenditure<sup>8</sup> of each country, which causes problems of comparison. For example, NATO member countries are asked for information, just like this institution, while for other countries the information is gained from different organisations. Furthermore, there are some differences of definition with regard to numerous countries which generally make the IISS figures higher in comparison with those offered by the UN.

A third source is ACDA<sup>9</sup> –the Arms Control and Defence Agency-. With a number of blank years regarding publication of information, it nevertheless maintains the NATO definition for the countries of the Alliance. Additionally, it uses sources for other countries, some of which have been mentioned here (IMF, SIPRI, CIA, IISS) and regional groupings<sup>10</sup>. Due to the fact that information from some countries is clearly incomplete and generally refers exclusively to operational costs, an estimate of the total cost is made by adding in arms imports. Something similar occurs when countries inform of their defence expenditure together with security costs as in this case they subtract the latter from the former to obtain a figure which is solely for defence. However, the information which it offers is added with the result that it is not possible to extract greater information from the different concepts.

Something similar occurs with the information supplied in The World Factbook from the CIA, which also does not give the information in a breakdown<sup>11</sup>. This organisation is supplied from different sources, many of which belong to the US Department of Defence, although there are also open sources. Additionally, one of the problems of the figures offered by the CIA is that for some countries they may include the costs of public security and police, which makes them less comparable with other

8 There may be significant differences between the countries' budget and defence expenditure as is shown by CEPAL: Methodology for the comparison of military costs. Santiago de Chile, 2005, October.

9 This Agency was created in the early 1960s; in the late 1990s, it became part of the structure of the US State Department, where it remains.

10 US STATE DEPARTMENT "World Military Expenditures and Arms Transfers 1995-2005". 2005, Washington, D.C.

11 Nevertheless, it includes information for a set of over 170 countries - in 2013 - although not all of it refers to the same year.

statistical sources.

Finally, the World Bank, through its publication, *The World Development Indicators*, provides information on defence expenditure, taken from the SIPRI, with the result that it does not give us a new definition.

### 2.3 The definition of defence expenditure in Spain

The State Budget should be simpler to read and interpret since, as the Constitutional Court emphasises, it is made up “of the determination of the forecast of the income and authorisation of expenditure that the State and the bodies attached to it or dependent on it can carry out in the financial year in question. Together with this necessary content, there is the possibility of adding a possible content, although it is strictly limited to the matters or questions which have a direct relation with the forecast of income, financing of costs or the criteria of general economic policy, which are a necessary complement for the easiest interpretation and most effective execution of the Budget and the economic policy of the Government.” - Preamble to the Budget Act, several years.

However, in matters concerning the defence budget, neither interpretative simplicity nor effectiveness in execution are the most widespread rules. The reasons for this statement are based on two arguments. The first has to do with the non-inclusion within the budget of the Ministry of Defence of a range of headings which should be considered from the start in the initial budget. The second reason refers to the lack of fulfilment of the regulatory forecasts and to the procedures for making public expenses in relation to some of the elements which make up the budget<sup>12</sup>.

Both aspects are derived from the existence of more than one definition of defence expenditure. In such a manner that, if the initial defence budget is considered, a different definition, of less breadth, is obtained than when considering the final effective cost. The cause lies in the fact that in the first case, the consolidated budget is not included, that is to say, the budget which is obtained by adding to the Ministry of Defence budget that of those autonomous organisations that are attached to it. To this must be added the budgetary heading 464B, in the Ministry of Industry budget, which is devoted to supporting the participation of Spanish companies in the development of technological or industrial projects related with defence and which have a strategic or international character. But the costs of Research and Development spent by the Ministry of Defence are included on the other hand.

In the second place, there are the budget modifications, which have three origins:

1. Reductions due to unavailability of the budget.
2. Increases in credit that are the result of the need to make extraordinary expenses

---

<sup>12</sup> COURT OF ACCOUNTS (2012) “Oversight report on the participation of the Spanish Armed Forces in international missions, financial years 2009 and 2010”, 2012, nº 943.

or payments.

3. Credits generated by income from sales of property, which are obtained through the Institute of Defence Housing, Infrastructure and Equipment (INVIED).

Finally, the expense connected with foreign missions by the Armed Forces are included in the definition of defence expenditure contained in the initial budgets. However, it is necessary to emphasise that the amount involved in the three headings of which it is made up (128, 228 and 668) is extremely limited as over the last few years it has been about €14,000,000. Obviously this figure does not correspond to the final effective cost, which has in previous financial years exceeded €700,000,000. For this reason, the Accounts Court (2012) emphasises in its conclusions to the analysis of the funding of Spanish international missions that this situation “reveals a lack of rigour and realism which has been set out by the Court for over two decades” -pp. 70- and judges that it is “indispensable to modify the current procedure of budgeting the costs necessary to finance peacekeeping operations<sup>13</sup>” -pp. 73-.

In terms of comparison with the definitions from the international institutions analysed, the Spanish case, over and above the aspects already mentioned, additionally does not include the retirement pensions - but does include those of the first reserve force - which are paid by the Social Security. Nor does it include other bodies or forces which, although they follow a military regime - the Civil Guard - as regards activity, differ substantially from the Armed Forces. In general terms, and similarly to the case for the majority of the definitions analysed, internal security is not included in the definition of Spanish defence expenditure. The structure and the policies of expenditure of the Ministry of Defence and the programmes on which it is spent, can be summarised as is shown in Figure 1.

### 3.- Evolution of defence expenditure in Spain according to a range of sources

The diversity of definitions of expenditure reviewed makes clear the complexity of the analysis involved in the comparison. Defenders and detractors of the defence expenditure, different political aspects and analyses which start from a priori conceptions cling to this “polyhedral reality”. One way of avoiding this situation is to make a comparative study of Spanish defence expenditure using the main sources of estimates. As has been stated, each institution builds or uses a definition which does not necessarily coincide with the rest. Larger or smaller estimates of the spending arise from this.

International comparisons demand the homogenisation of information for correct

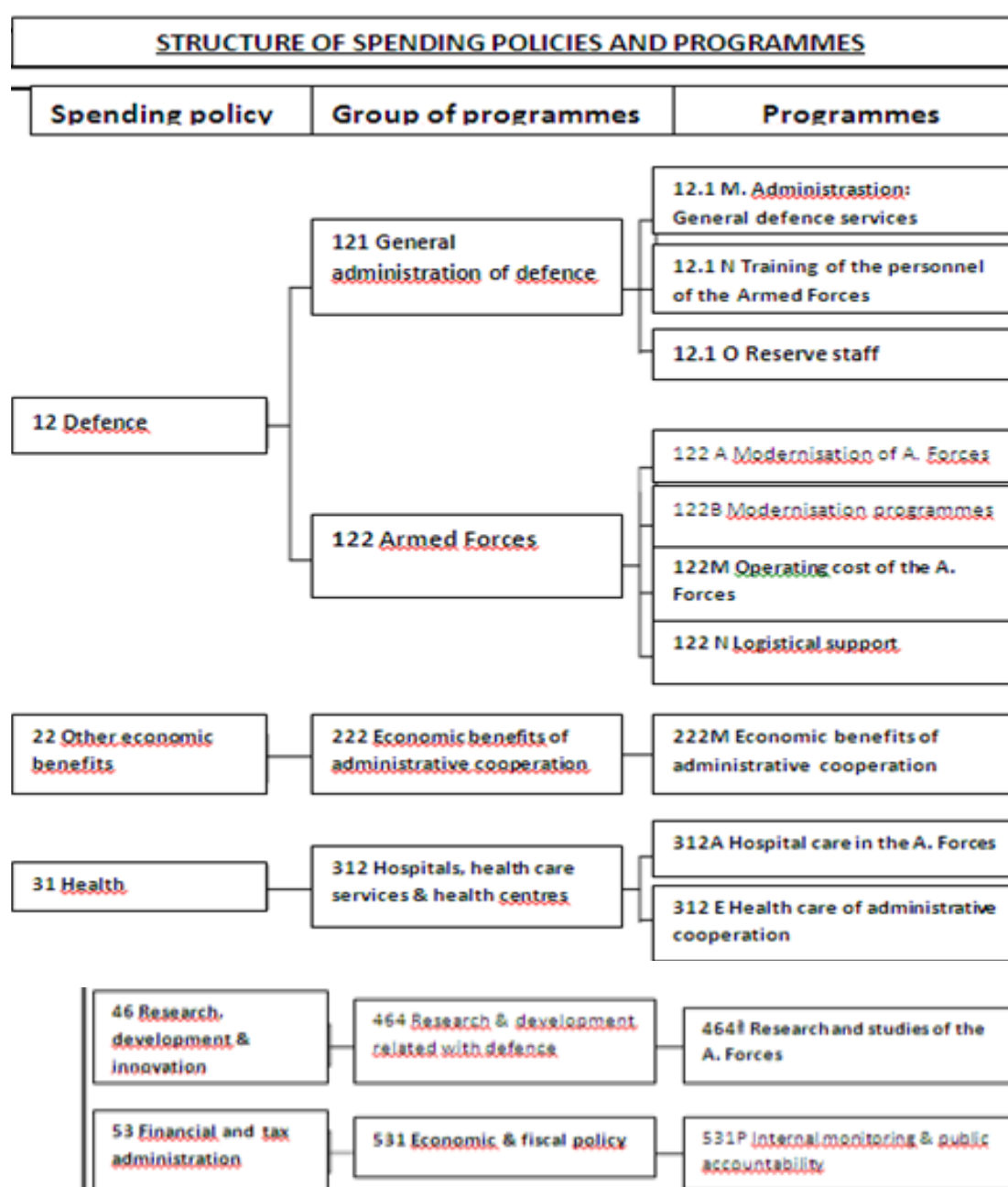
13 In the same text, it is said that this practice involves “an extraordinary workload for the units responsible for handling it and gives rise to extremely laborious, confused and formally irregular management”, pp. 70.

use. For this purpose, the dollar in terms of Purchasing Power Parity<sup>14</sup> (PPP) has been used as the most suitable rate of exchange. This approximation uses a common basket of goods and services for countries and values it in terms of each national currency. In this way, and comparing the cost in the currency of each country, the Purchasing Power Parity exchange rate is obtained. Furthermore, the use of different exchange rates substantially affects defence spending, as has been demonstrated by Brzoska (1995) and the conversion via PPP reflects the opportunity cost of defence expenditure, making it the most appropriate means. Nevertheless, the majority of series use other exchange rates, with the result that they have now been made compatible.

---

<sup>14</sup> In English Purchasing Power Parity (PPP). See, KRUGMAN, P.R. and OBSTFIELD, M. "International Economics. Theory and policy". Pearson, Boston. Mass. 2010, for a full explanation.

FIGURE 1.-



Source: Spanish budget.

As far as the evolution of prices is concerned, we have chosen to use the GDP deflator as there is no ad hoc deflator for Spanish defence expenditure<sup>15</sup>. In general,

<sup>15</sup> This aspect is extremely important due to the heterogeneity of goods and services related to defence. It would therefore be necessary to derive a deflator linked to them. Additionally, it would permit a more appropriate valuation of the resources devoted to defence. SOLOMON, B. "The demand for Canadian defence expenditures", *Defence and Peace Economics*, 16 (3), 2005, pp. 171-189, criticises the lack of this index and shows a high differential between the prices of civil and military goods in the case of Canada, which affects the total amount of defence expenditure.

there are very few countries that estimate price deflators for military goods, although NATO habitually calculates them and, in general, they are often larger than the deflators of comparable civilian products. Some of the causes of their increased size are the important oligopolistic nature of the defence market, which confers upon companies a certain market power which is often reflected in raised prices and extraordinary profits<sup>16</sup>, the great intensity in the use of technological and human capital as well as the low price elasticity of the products required by the defence ministries, compared with other kinds of goods<sup>17</sup>.

Additionally, measurements will be taken in relative terms with regard to GDP. This is intended to show the size of the sector with regard to the economy. This is generally more expressive than the total volume as it shows two aspects: a coefficient which is modified according to the numerator and the denominator, which can avoid some kinds of bias deriving from the use of exchange rates or prices.

The study runs from 2003 to 2011. This period has been selected bearing a double criterion in mind: on the one hand, it shows the double tendency of growth and reduction of defence costs, which makes it possible to approximate the existence of significant changes according to which institution measures the expense. On the other, an attempt has been made to minimise the impact of the methodological changes in the series used, for which purpose a decision has been taken to use a shorter time period. Thus, figure 2 shows the tendency calculated by the included institutions<sup>18</sup>. The tendency which is observed is an inverted U, which underlines the increase and subsequent fall in

---

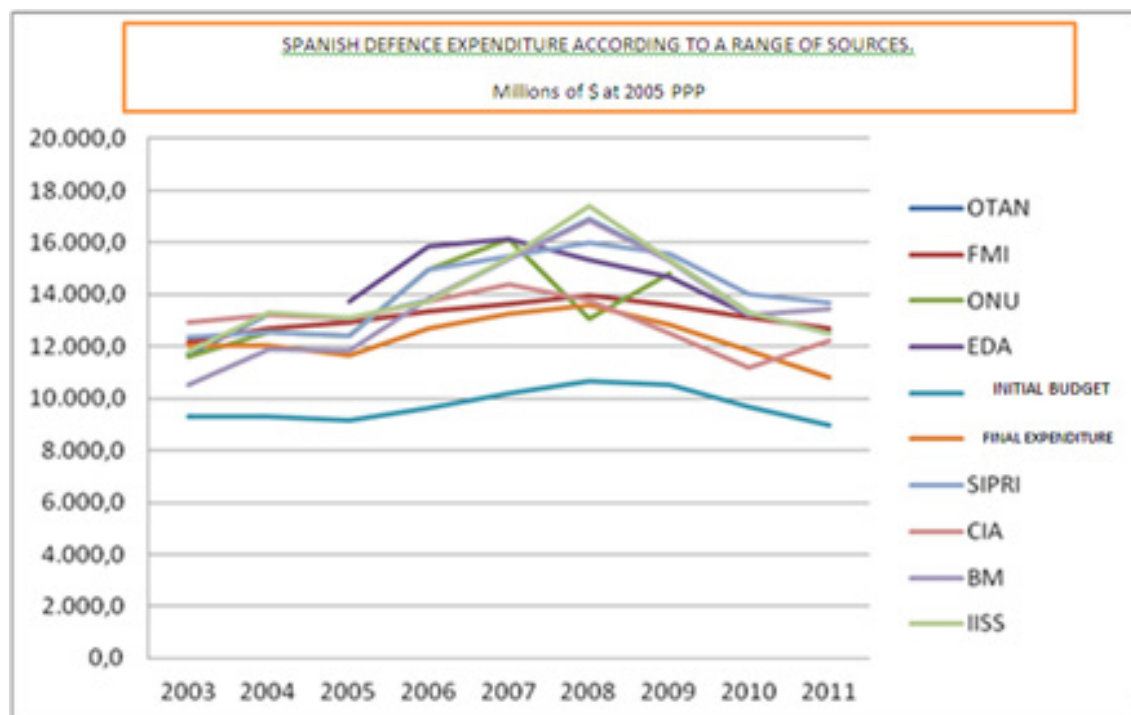
16 On this point, see the estimate by FONFRÍA, A. "Estructura, Conducta y Resultados de la industria española de defensa" Cuadernos Aragoneses de Economía, 2ª época, vol. 22, 1-2, 2012, pp. 11-3, for the Spanish defence industry.

17 See MARTÍ, C. "The European Security Industry. A research agenda", Defence and Peace Economics, vol. 22, nº 2, 2011, pp. 245-264.

18 This does not include CEPAL, due to the fact that it does not calculate Spanish defence expenditure. Likewise, the ACDA quantification is not included because of the intermittency with which it publishes its information.



GRAPH 2



Source: Prepared by the author with data from the institutions

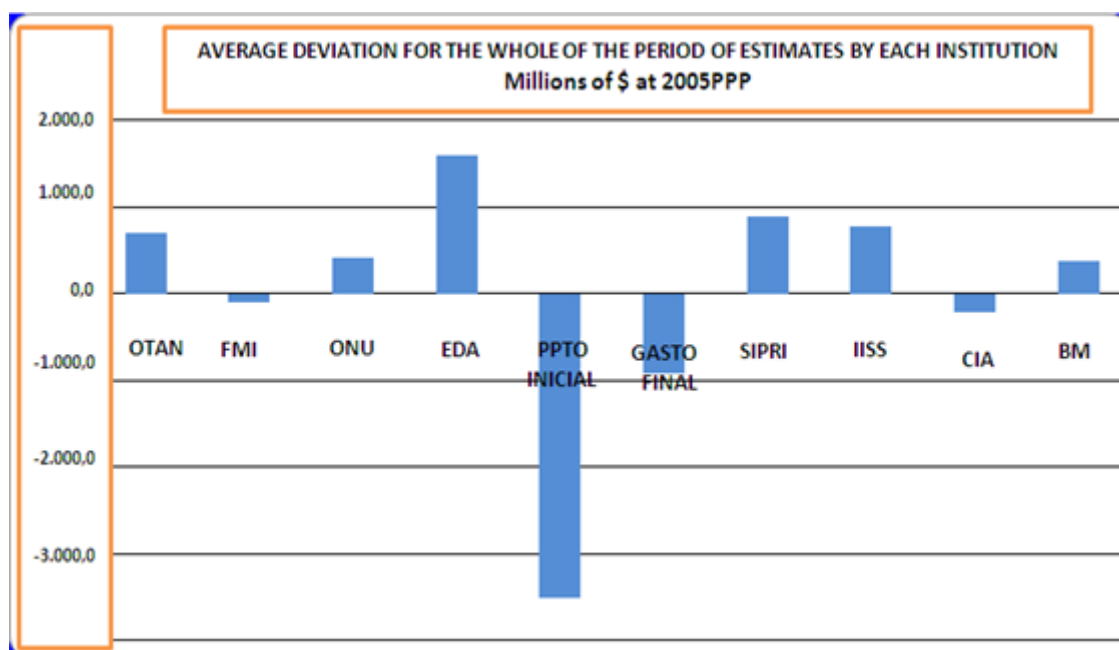
expenditure that is reflected in all the series with different routes. Nevertheless, it is worth pointing out that the UN information goes up to 2009<sup>19</sup> while the EDA begins its series in 2005 and ends in 2010. In relation to the quantification of resources devoted to defence, carried out at the Ministry of Defence, as has been mentioned, the two possibilities that there are have been included, that is to say, the cost finally paid and the initial budget. In relation to the latter, as is observed in the graph, it continually underestimates the defence expenditure for the reasons given. This suggests the need for greater budgetary realism, in such a manner that the final cost and the initial budget show greater similarity. Additionally, the final cost is generally below the set of estimates made by most of the organisations due fundamentally to non-inclusion of pensions.

The average expenditure of the period is 13,220.7 million dollars. Only three institutions are lower than this value on average: the IMF, the CIA and obviously the budget and expenditure calculated for Spain –Figure 3-. However, the bias shown by the initial budget is extremely high - greater than three billion dollars -, with the result that it is not a good indicator of spending. Additionally, the EDA is the one which shows a greater upward bias but it is not possible to find out which headings this is due to as the information supplied by the institutions does not give such information separately. In short, the calculations made by the IMF and the CIA are those which have the least time bias with regard to the average value of the period (figure 3).

.....

<sup>19</sup> Spain has not sent information on defence expenditure to this institution since 2010.

GRAPH 3

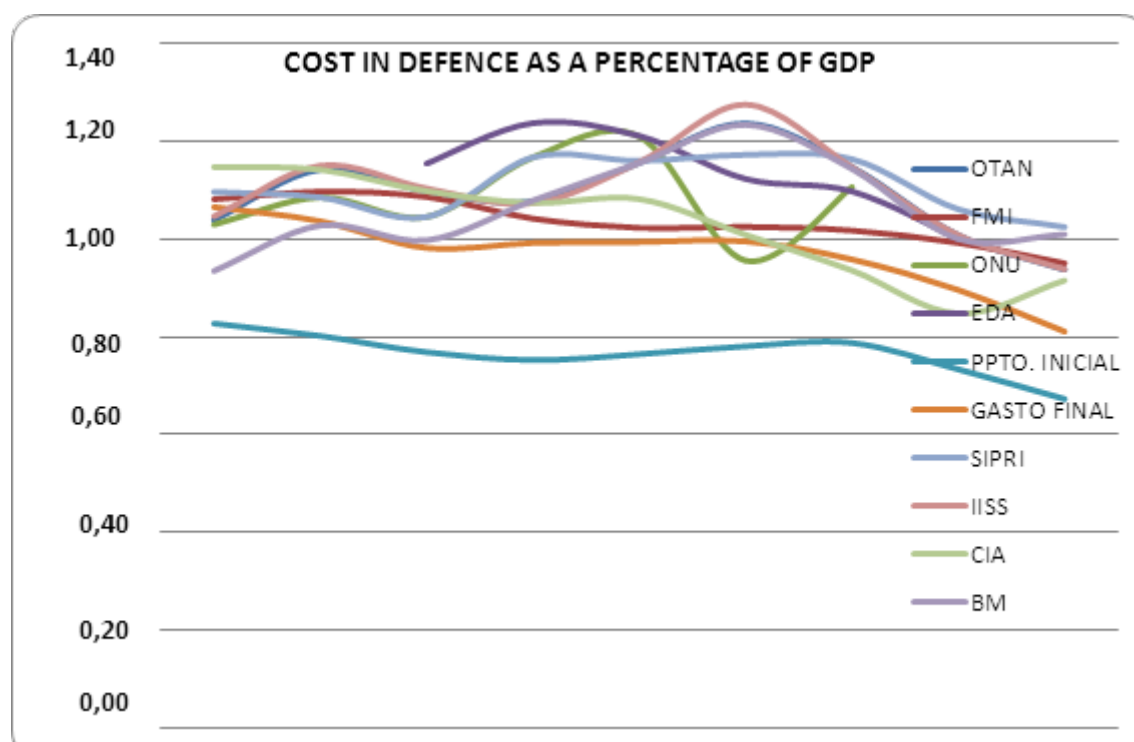


Source: Prepared by the author with data from the institutions.

Relating the expenditure to the size of the economy - figure 4 -, the situation is similar to that observed in terms of absolute volume. In such a manner that the underestimation of the initial budget with regard to the average value - 1.03% -, is of 0.27% for the whole of the period; meanwhile the average deviation of the rest of the estimates is at 0.03%<sup>20</sup>. From this, it is possible to derive two observations: the first, that the initial budget undervalues the cost estimated by the different institutions by almost a third of the total. In the second place, and deriving from the foregoing, the margin of improvement for bringing the budgeted figures closer to the figures for the real costs is extremely wide. This would give greater transparency, a more appropriate approximation to reality and a significant improvement in the management of public resources, which would have as its effect that the value for money was greater, as a better forecast of the needs of spending is carried out.

20 EDA, IISS and SIPRI are the institutions which tend towards a more biased estimation of the defence expenditure in relation to GDP, with their differences on average being from -9.5%, to 6.6% for the period as a whole.

GRAPH 4



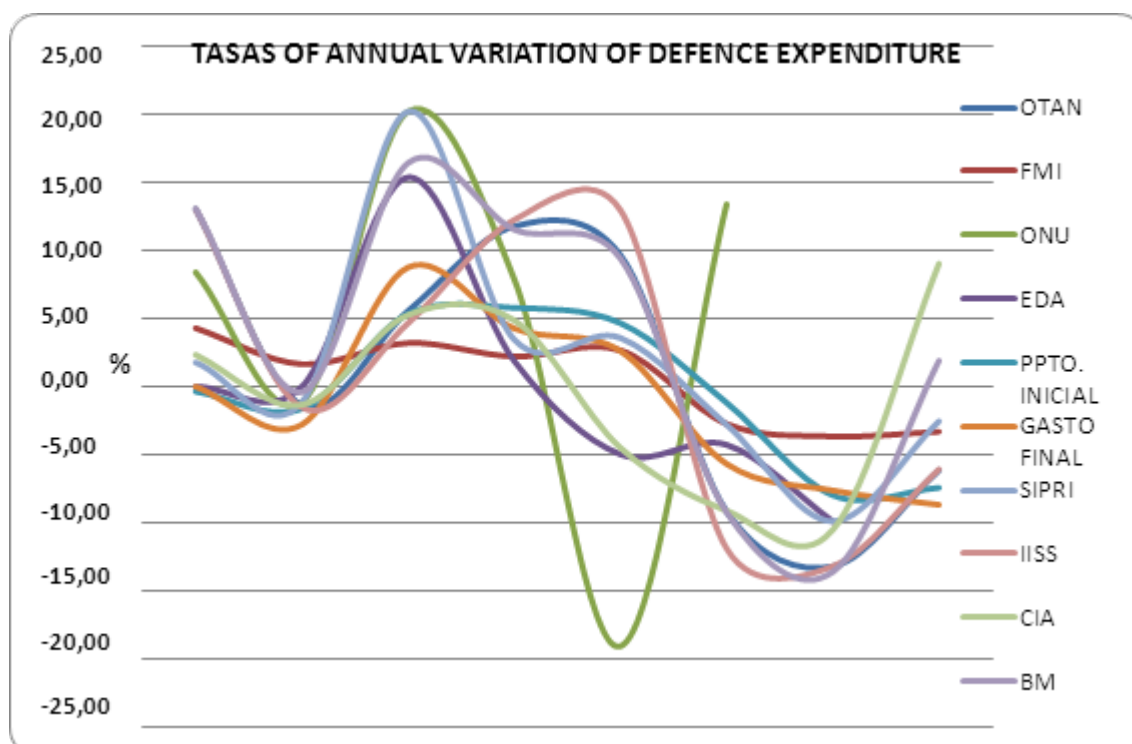
Source: Prepared by the author with data from the institutions.

Calculated with constant PPP dollars from 2005.

As regards the annual variation of the cost figures, the rates set out in figure 5 show two different trends in the data from the institutions: on the one hand, there are those that anticipate - with regard to the final cost calculated for Spain -, the reduction of the cost to 2006 –SIPRI, BM, EDA and the UN<sup>21</sup>–; on the other, there are those that show it from 2007 onwards. The first present, on the whole, a more abrupt fall and a more rapid recovery in 2011, which shows that they are more volatile in their response to the variations of expenditure. This fact may be due to the fact that the definition itself of the defence expenditure includes headings of which the composition varies annually in a more acute way, like international aid.

21 In the case of the UN series, the variation is greater due to the fact that it has not been possible to update the data prior to 2010.

GRAPH 5



Source: Prepared by the author with data from the institutions.

With the aim of going further into this aspect, it is necessary to make a deeper analysis of the national figures. As has been observed above, the differences between the initial budget and the final cost are very large. In fact, for the whole of the period under consideration the difference is greater than 20%, and is five points higher in the years 2006 and 2007. The information contained in table 1 sets out the origin of the budgetary modifications and the final result generated<sup>22</sup>. In global terms, over 11% of the final budget is due to the refundable credits that the Ministry of Industry gives to companies, 6.6% of the costs linked to the international operations and somewhat more than 3.5% to the property income generated by the Ministry of Defence itself. As far as the budgetary reductions are concerned, they are less than 1% and affect the final part of the period.

All of this makes it possible to increase costs in a way that is not foreseen in the budget, with the result that the final real cost tends to be at 1% of GDP, as has been stated. This situation causes problems from a budgetary point of view as it does not comply with the rule for transparency and simplicity from the point of view of an efficient management of resources; since a part of them is freed for payment at very late moments - in the fiscal year -, which imposes severe restrictions on the expenditure, with the result that it is not always carried out in the most appropriate way. From the perspective of the operations of the Armed Forces, it limits the cost to certain headings

<sup>22</sup> The percentage differences that there may be with regard to the euro budget are due to the conversion to dollars.

and certain moments, when they are necessary, and unable to enjoy credit<sup>23</sup>.

**Table 1.- Modifications to credit on the initial budget. Constant in 2005 PPP  
Mill. dollars.**

| Years       | Initial budget | Expenditure on international missions | Budgetary modifications for non-availability | Credits generated by INVIED | Credits from the Ministry of Industry | Total costs |
|-------------|----------------|---------------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|-------------|
| <b>2003</b> | 9322.8         | 683.4                                 | 0.0                                          | 528.0                       | 1474.8                                | 12009.0     |
| <b>2004</b> | 9289.7         | 605.8                                 | 0.0                                          | 692.6                       | 1421.0                                | 12009.1     |
| <b>2005</b> | 9139.4         | 551.7                                 | 0.0                                          | 690.3                       | 1293.0                                | 11674.3     |
| <b>2006</b> | 9626.6         | 732.1                                 | 0.0                                          | 585.4                       | 1751.0                                | 12695.0     |
| <b>2007</b> | 10181.7        | 811.7                                 | 0.0                                          | 677.7                       | 1565.3                                | 13236.4     |
| <b>2008</b> | 10655.2        | 838.0                                 | 0.0                                          | 411.4                       | 1677.2                                | 13581.7     |
| <b>2009</b> | 10529.5        | 910.6                                 | -265.3                                       | 160.7                       | 1476.9                                | 12812.5     |
| <b>2010</b> | 9692.3         | 966.1                                 | -177.7                                       | 160.0                       | 1197.9                                | 11838.5     |
| <b>2011</b> | 8974.3         | 1123.6                                | -426.5                                       | 175.6                       | 966.9                                 | 10813.8     |

Source: Prepared by the author with data from the State Budgets and the Ministry of Defence

## 4.- Conclusions

The study of the definitions of defence expenditure and its quantitative expression is a matter pending in the area of the defence economy in Spain. This work attempts to supply one or two criteria for analysis. From this point of view, it is worth emphasising the diversity of content of the definitions, as well as the inclusion of common factors: particularly those referring to material aspects of defence. Nevertheless, the results of the study show how each institution orients the definition according to its own interests, which has an influence on the quantification of costs and on the existence of significant differences of analysis according to which definition is used. For this reason, it might be very useful to reach an international consensus on what is understood as defence expenditure, so that there is a trend towards homogenisation of definitions and therefore of the calculations made using them.

In the second place, a clear line has been set between the budget and the defence expenditure calculated within the Spanish system. The results, which are widely known, make clear the need for greater adaptation of the budgetary techniques to the reality of defence. Unfortunately, it appears that the conclusions of the Accounts Court are not considered by the Ministry of Defence. From this point of view, transparency would be one of the socially most valuable results.

23 This fact is generally habitual in the case of the payment of credit for international missions since, as they are not budgeted for except in very limited amounts, they require recourse to the contingency fund in over 95% of the amount, with the result that the credit is not available until the financial year is well advanced.

**BIBLIOGRAFÍA**

- BALDWIN, D.A. (1997) "The concept of security", *Review of International Studies*, vol. 23, nº 1, pp. 5-26.
- BALL, N. (1984) "Measuring third world security expenditure: A research note", *World Development*, vol. 12, nº 2, pp. 157-164.
- BRZOSKA, M. (1995) "World military expenditures", in Hartley, K. and Sandler, T. *Handbook of Defense Economics*, vol. 1. Elsevier, pp.45-67
- CEPAL (2001) Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa (Standardised common methodology for the measurement of Defence Expenditure), Santiago de Chile, November.
- CEPAL (2005) Metodología para la comparación de los gastos militares (Methodology for comparison of military costs). Santiago de Chile, October.
- CORNES, R.C. y STANDLER, T. (1996): *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*. Cambridge University Press. London.
- US STATE DEPARTMENT (2012) "World Military Expenditures and Arms Transfers 1995-2005". Washington, D.C.
- DoD (2004) "2004 statistical compendium on allied contributions on the common defense". US Department of Defence. Washington.
- EUROPEAN DEFENCE AGENCY (EDA) (2011) "Additional defence data statistics-2010". Brussels.
- IMF (2001) *Manual of Public Finance Statistics*. Washington.
- FONFRÍA, A. (2012) "Estructura, Conducta y Resultados de la industria española de defensa" (Structure, Conduct and Results of the Spanish Defence Industry) *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 2ª época, vol. 22, 1-2, pp. 11-30.
- KRUGMAN, P.R. y OBSTFIELD, M. (2010) "International Economics. Theory and policy". Pearson, Boston. Mass.
- MARTÍ, C. (2011) "The European Security Industry. A research agenda", *Defence and Peace Economics*, vol. 22, nº 2, pp. 245-264.
- Ministry of National Defence (2009) "Metodología para el cálculo del gasto en defensa y seguridad" (Methodology for the calculation of defence and security expenditure), Departamento Nacional de Planeación. Ministry of National Defence of the Republic of Colombia.
- NATO (2012) *Semestral Statistical Memorandum*.
- PEREZ-FORNIÉS, C., PARDOS, E. and GADEA, M.M. (2012) "NATO defence



expenditure: A statistical compendium”, Cuadernos Aragoneses de Economía, 2ª época, vol. 22, nº 1-2, pp. 65-83.

SCHEETZ, T. (2002) “Una evaluación del documento cepalino: Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa” (An evaluation of the CEPAL document: “Standardised common methodology for the measurement of defence expenditure”), *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, vol. 18 nº 1-2, pp. 107-121.

SIPRI (2007) *SIPRI Yearbook 2007*, Oxford University Press.

SIPRI (2011) *SIPRI Yearbook 2011*, Oxford University Press.

SOLOMON, B. (2005) “The demand for Canadian defence expenditures”, *Defence and Peace Economics*, 16 (3), pp. 171-189.

TRIBUNAL DE CUENTAS (Accounting Court)(2012) “Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en misiones internacionales, ejercicios 2009 y 2010” (Report on the oversight of the participation of the Spanish Armed Forces in international missions, financial years 2009 and 2010), no. 943.

UNODA (2003) “Instrumento de las Naciones Unidas para la presentación normalizada de informes sobre gastos militares. Directrices” (UN Instrument for the standardised presentation of reports on military costs. Directives.) UNODA, New York.

UNODA (2010) “Promoting further openness and transparency in military matters”. UNODA Occasional Papers, no. 20, November.

## APPENDIX I: Definition of defence expenditure. Headings included.

|                                              | NATO | IMF | UN  | CEPAL | EDA |
|----------------------------------------------|------|-----|-----|-------|-----|
| <b>1. Operating costs</b>                    |      |     |     |       |     |
| <i>Military personnel</i>                    | X    | X   | X   | X     | X   |
| Pay and subsidies                            | X    | X   | X   | X     | X   |
| Employer's contributions to pension funds    | X    | X   |     |       | --a |
| Other                                        | X    |     |     |       |     |
| <i>Civilian personnel</i>                    | X    | X   | X   | X     | X   |
| Pay and subsidies                            | X    | X   | X   | X     | X   |
| Employer's contributions to pension funds    | X    | X   |     |       | --a |
| <i>Pensions</i>                              | X    | X   | --a | X     | X   |
| Pay to retired servicemen                    | X    | X   | --a | X     | X   |
| Pay to retired civilians                     | X    | X   | --a | X     | X   |
| <i>Operations and maintenance</i>            | X    | X   | X   |       | X   |
| Munitions and explosives (excluding nuclear) | X    | X   |     | X     | X   |
| Oil-derived products                         | X    |     |     |       |     |
| Spare parts                                  | X    |     | X   |       | X   |
| Other equipment and supplies                 | X    |     | X   | X     | X   |
| Rents                                        | X    |     |     |       |     |
| Other operations and maintenance             | X    | X   | X   |       | X   |
| <b>2. Acquisition and construction</b>       |      |     |     |       |     |
| <i>Large equipment</i>                       | X    | X   | X   | X     | X   |
| Missile systems                              | X    | X   | X   | X     | X   |
| Missiles                                     | X    | X   | X   | X     | X   |
| Nuclear weapons                              | X    |     | X   |       | X   |
| Aircraft                                     | X    | X   | X   | X     | X   |
| Artillery                                    | X    | X   | X   | X     | X   |
| Combat vehicles                              | X    | X   | X   | X     | X   |
| Engineering equipment                        | X    | X   | X   | X     | X   |
| Light armaments                              | X    | X   | X   | X     | X   |
| Transport vehicles                           | X    | X   | X   | X     | X   |
| Maritime units                               | X    | X   | X   | X     | X   |
| Electronic and communications equipment      | X    | X   | X   | X     | X   |
| <i>National military construction</i>        | X    |     | X   | X     | X   |
| <i>Infrastructure</i>                        | X    |     | X   | X     | X   |
| <i>Host country costs</i>                    | X    |     |     |       |     |
| Payments to other countries                  | X    |     |     | X     | X   |
| Support for other countries                  | X    |     |     | --a   |     |
| Land and public services                     | X    |     |     |       |     |

|                                                                           |   |   |     |     |                |
|---------------------------------------------------------------------------|---|---|-----|-----|----------------|
| <b>3. Research and Development</b>                                        |   |   |     |     |                |
| Devoted to large equipment                                                | X | X | X   | X   | X              |
| Other                                                                     | X | X | X   | X   | X              |
| Subsidies, loans                                                          |   | X |     |     | X              |
| <b>4. Other costs</b>                                                     |   |   |     |     |                |
| Storage cost for intermediate industrial goods and supplies               |   |   | X   |     |                |
| Civil defence                                                             |   | X | X   | X   | X <sup>b</sup> |
| Costs financed by donations from other countries                          |   | X |     |     |                |
| Field and base hospitals                                                  |   | X | X   |     | X              |
| Military aid missions                                                     |   | X | X   |     | X              |
| Military aid to other countries                                           |   | X | X   | X   | X              |
| <b>5. Civil defence</b>                                                   |   |   |     |     |                |
| Adm. of matters and services of civil defence                             |   | X | X   | X   | --a            |
| Formulation of plans for unforeseen events                                |   | X |     |     |                |
| Organisation of manoeuvres involving civil institutions and population    |   | X |     | X   | X              |
| Services of civil protection                                              |   | X | --a | --a | --a            |
| Acquisition and storage of equipment, food and supplies for emergency use |   | X |     |     |                |
| <b>6. Defence not included (*)</b>                                        |   | X | X   | X   | X              |

Sources: NATO (2012), IMF (2001), UNODA (2003) UNODA (2010), CEPAL (2001), CEPAL (2005), NATIONAL DEFENCE MINISTRY (2009), EDA (2011).

--: Inclusion is not clear from the definition given by the organisation. b): Only if financed by the MoD. (\*): not included in previous sections due to the fact that it does not correspond exactly with any title.



*Lieutenant colonel*

*Francisco José Berenguer Hernández*

*Head Analyst at the Spanish Institute of Strategic Studies*

*CESEDEN*

*Ministry of Defence*

## BEYOND 2025: A FEW UNKNOWN QUESTIONS REGARDING US GEOPOLITICS

**Zbigniew Brzezinski, *Strategic Vision*, Basic Books, 2012**

**T**he celebrated American political scientist, without a doubt one of the most prestigious authors on United States foreign policy, who is conversant with the situation not only from the academic point of view, as Professor of Foreign Policy of the United States at the School of Advanced International Studies at Johns Hopkins University, but also as the National Security Adviser of former President Jimmy Carter. In 2012, he published his most recent work, *Strategic Vision*, which he subtitled *America and the Crisis of Global Power*, thus indicating the subject matter it deals with.

In the relatively brief, but dense, 208 pages, published by Basic Books in New York, Brzezinski gives his vision of the current strategic situation from a position, as it is normal in his work, which is centred on the United States and its international relations. He structures his work in three differentiated parts: an introduction and some conclusions, both of which are set out briefly, and a central part in which he deals with four main subjects in their corresponding chapters. In the first place, there is the strategic retreat of the West, he then goes on to describe the phenomenon which he catalogues as the decline of the American dream; subsequently he describes how he sees a post-American world, after the year 2025; and finally, he traces out a new geopolitical equilibrium, taking that same year as his point of reference.

Throughout this book, Brzezinski shows us the decadence of western power under

the leadership of the United States, having recourse to certain historical analogies to establish certain parallels. But, above all, he is searching for an answer to a series of questions which refer to the effects of this decadence on the world strategic panorama.

Thus, the author attempts to answer such important questions as the implications of the transfer of power that is taking place, in a self-evident manner, from the western to the eastern hemisphere. What are the symptoms of the decadence of the United States - which he compares with the Roman Empire - or the reasons that have led this country to fail to take advantage of the unique opportunity that it had after its victory in the Cold War. In the same way, he analyses the main consequences of the loss of American leadership and supremacy in the world and, therefore, who is going to be especially affected by its fall. He also discusses the capacity of China to effectively take over the role of leading world power and, in relation with this Chinese ascendancy, what is the capacity of the west to balance this reality.

One of the most attractive points in his book is how, when dealing with the symptoms and causes of North American decadence, the author observes that there are numerous coincidences between the situation of the Soviet Union, prior to its fall, and the current situation of the United States. Therefore, he appeals to the need for a profound renewal and transformation of society and politics in America so as to avoid the United States coming to an end similar to the USSR.

He then, as it is logical, from an American point of view, sets out the solutions to the negative effects of the phenomena described, and proposes a series of actions and measures which should be taken to prevent the relative irrelevance of the west in the near future. He emphasises the need for the decadent but still influential powers, and the emerging nations, to be able to give a cooperative response to the great challenges that humanity now faces. The objective is to achieve a certain geo-political stability without which nothing would be possible and chaos would follow.

As for the relaunch of western power, always under the unquestionable leadership of the United States, Brzezinski points out the need for greater support from Europe, for which a strengthening of the unity of the continent is indispensable. This must be achieved - on this point his Polish origins influence his thinking - necessarily by means of the definitive reconciliation of Russia and Poland, with Russia and Turkey joining the European project.

As a corollary, his conclusions are based on two fundamental ideas. The first refers to the need to strengthen Europe and renew the United States so as to form a new West capable of competing with China for world predominance; while the second reaffirms his conviction that the United States must remain a superpower - although not the only one -, playing the role of moderator and balance in Asia, similar to Great Britain in the 19th Century. That position is decisive in order to avoid an increase in existing tensions and the possibility of armed conflict, as a consequence of the rise of China and its regional drive.

Finally, we should add that this is an easily read book which is of enormous interest as it expresses a vision which, even if it is not necessarily shared by the entire Ameri-

can elite, is representative of the vision of the coming complex decades that is widely held in what is still the leading world power on such relevant matters as the role of America in the world order, that of Europe and the transatlantic relationship, the rise of China to the first level of power and the actions necessary to achieve a geo-political equilibrium which favours stability and will keep chaos and war at bay.





*Lieutenant colonel*

*Jesús Díez Alcalde*

*Main Analyst of the the Spanish Institute of Strategic Studies*

*CESEDEN*

*Ministry of Defence*

## TALES AND EQUATIONS ABOUT WARS: CULTURES, CONFLICTS, LANGUAGES

*Books review: “Understanding the war in the XXI century” (Editorial Complutense) and “The equation of the war” (Editorial Montesinos)*

**I**n 2008 brigadier general Miguel Ángel Ballesteros Martín, Director of the Spanish Strategic Studies Institute, entrusted navy commander Federico Aznar Fernández-Montesinos the mission of making a book that collected the rich experience of the Strategy Department and International Relations of Spanish Army Superior School on war, and that could be useful to the students of the Military Staff course and to the civil society interested as well.

The task was challenging, since the Department stored the legacy of twelve courses of Military Staff and the homologue department of the Spanish Army War School. The debates in class and between teachers, hundreds of articles, books and lectures given in different forums; but moreover, to be constituted as a scientific knowledge, the way to analyse and understand reality had to be standardised and documented. navy commander Aznar became, de facto, in the gatherer and synthesiser of the debates and reflexions of a huge Think Tank constituted by all the distinguished officers that had preceded him.

During four years he was committed to the task entrusted and from it came a doctoral thesis “The new wars. Validity of polemology to the analysis of conflicts in XXI century”, that was qualified with honors. This way the thinking works developed in the CESEDEN were certified by a seal, the strongest academic quality mark.

The hard core of his thinking is that war has no sense by itself, it is an instrumental nature function; it has a political end and sense, is Politics who points the “for what” of war. And in this sense the nature of the ends is affected by the nature of the means. When the mean is the war and if the war is brutal, disproportionate and without limits, probably the political ends will be affected by this. A total war leads to a total victory but to a total defeat too.

War implies a power confrontation. It is not an ethic, fair or legal act... it is not even military, and other analysis originated from this levels without being false are incomplete and mislead to erroneous decisions. It is a political act that, according to its integral dimension, exceeds any considered levels: war is certainly an International Public Law Institution, but it is more than this. Among the first actions taken by the British during the Malvinas War can be listed the seizure of private property of the British Argentinian in the islands.

It is, above all, a tool of the Politics; it is subordinated to the service of other ends. And it embodies a contradiction: the end of the war is the peace, being understood as the new political situation generated after the conflict. Furthermore, in every conflict should exist a clear subordination of military action to political action, because without political control it can be reached the disproportion of an absolute war without any sense, as the only founded is in the peace.

In practical terms, the expression of this ideas were almost 800 pages that, for didactic and divulgative reasons, it had to be lightened. This is how the text, free from academic constraints, turned into two books. The first “Understanding War in XXI century” was published by Editorial Complutense with a prologue by the former Defence Minister. The work approached the war as a comprehensive phenomenon, entering conceptual debates about its meaning and practice inherently politics, its evolution in different generations or waves and its embodiment in the terrorism and asymmetrical warfare, documenting this statements with the analysis of recent conflicts.

If the tone in the first book was more institutional, the second showed from the beginning a more breaking character, seeking for a different public. Its title was “The equation of the war2 and came by the hand of a relevant editorial: Montesinos (second mark of “El Viejo Topo”) that some at first instance could consider ideologically not aligned with Defence problematics; it came with a prologue of a professor equally controversial but a renowned polemologist, professor Jorge Verstrynge.

The text analyzed the phenomenon of war from a double dimension. On one side temporally, studying its causes, the beginning, its development and ending (not only the peace but a quite new concept as it is the “post-conflict”). On the other side, it assessed the phenomenon from multiple levels and aspects: ethic, legal, technological, economic...

It has to be outlined that both books were very well received in our country and abroad, specially by the academic community; in every Spanish university library can

be listed one or more copies as well as in many universities in South America and, although it has not been yet translated into English, in some USA thinking and reflection institutions (Yale, Harvard, Library of the Congress...)

All this comes to certify the excellent quality of the documents and reflexions that emerge from CESEDEN, the thinking and reflection center on safety and defence issues more powerful in Spain.



*Jorge Bolaños Martínez*  
*Head Analyst at the Spanish Institute of Strategic Studies*  
*CESEDEN*  
*Ministry of Defence*

## NEW STRATEGIES IN A CHANGING WORLD

**This is a summary of a manual of strategic studies and security, Plaza y Valdéz Editores, Madrid, 2013**

**I**n this recently-published volume, a panoramic view is given of the history of strategic studies in modern history from its origins, which the authors locate in the 18th Century.

Since then, things have changed somewhat in the build-up and reality of conflicts, in the so-called art of war. Since those rudimentary weapons, since those epic and interminable sieges against towns which attempted to resist in the face of famine, we have reached a time in which small devices, controlled from a distance and with no crew on board, travel through the skies in search of an objective selected thousands of miles away. We have reached a time of cyber-threats, in which anonymous computer geniuses are capable - spending their time and perhaps wasting their health on the transparent fibre of a led display - of blocking pages with apparently impassable security filters within the web sites of governments and international organisations. Years in which the leaders of opinion are capable of getting together a sufficiently wide critical mass to, at a given moment, launch a call by means of picturesque electronic gadgets which becomes the fulcrum and fundamental weapon of popular revolts, uprisings and revolutions.

The rise in piracy on both sides of Africa, or in the waters of Ecuador, in South America; the more than likely connivance between transnational terrorist organisations

and the networks which traffic on a large scale with any object or substance from which a substantial profit can be made; the tendency to close many open or latent conflicts prematurely are some of the situations which occupy a pre-eminent place in the range of threats to international security in these first few decades of the 21st Century. In large part, they are linked to the significance that the so-called non-state actors have acquired, thanks precisely to the process of globalisation over the last few decades.

It is therefore indispensable that experts in the matter express an opinion and attempt to clarify the panorama and propose solutions. That is the task that has been undertaken, with substantial success, by a group of Spanish teachers with accredited experience in strategic studies, security and defence. As is very well expressed in the manual itself: "Strategic studies need theories which give meaning to the unconnected fragments of information which reality often gives us (...) Information, by itself, is insufficient when extracting the deeper meaning from complex realities".

Among other reasons, it is necessary to go more deeply into these studies so as to contribute to the process of redefinition that is taking place in the concept of security both at the national level and also from a multi-lateral perspective.

The manual that we are reviewing on these pages is therefore responding to that need to systematise and synthesise the study and analysis of security and defence strategy.

On the pages of this work, the authors see themselves as continuers of a discipline of analysis and research which was very much strengthened in the second half of the 20th Century. Since then, several academic institutions which are exclusively devoted to this area of knowledge have been opened such as the Institute of War and Peace Studies, founded in 1951 at the University of Columbia, or the Department of War Studies at Ling College in London (1953). In parallel, the think tanks related with strategic studies also underwent a period of expansion at that time. Part of that same trend, the Spanish Institute of Strategic Studies began life in 1970.

Currently, the interest and complexity of the international context, especially as regards security and defence, have multiplied the programmes of study and the organisations and institutions devoted to analysing it.

Within the volume that we present, the first part is devoted to offering a panoramic vision of the main doctrines in the history of international relations: from the realist point of view, in its defensive and offensive aspects, and in contrast to the liberal approach, which culminates in the trend which has been called neo-liberal institutionalism.

Subsequently, the reader is informed of the relevance of certain aspects such as the use of force and its regulation in International Law, deterrence, soft power, coercive diplomacy or strategic intelligence, one of the most significant areas in the discipline at this moment.

A description is given of the reasons which have led the actors on the international

stage to take their decisions, to establish alliances, to search for power or to satisfy their own interests. It is only with an understanding of these aspects that it is possible to comprehend events such as the new geo-political balance which is arising, with the rise of new economic and political powers, of which China is the paradigmatic case.

In short, the manual of strategic studies and international security is a significant effort to compile and systematise research into this discipline in Spain, reinforcing its position in the academic sphere. It is an effort which is without a doubt necessary and gives new tools of analysis and understanding which will help us to cope in an international reality which is more and more complex and thrilling.