

Daniel Sansó Rubert Pascual
Julia Pulido Gragera

Dirección

*El estado contemporáneo
a debate*

EL ROMPECABEZAS DE LA VIOLENCIA POLÍTICA

El estado contemporáneo a debate



Dykinson, S.L.

**EL ROMPECABEZAS DE LA VIOLENCIA POLÍTICA
EL ESTADO CONTEMPORÁNEO A DEBATE**

EL ROMPECABEZAS DE LA VIOLENCIA POLÍTICA EL ESTADO CONTEMPORÁNEO A DEBATE

Coordinadores:

Daniel Sansó-Rubert Pascual

Julia Pulido Gragera

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407

Esta obra es el producto resultante de la investigación elaborada en el marco del proyecto de investigación “Los retos de los Estados democráticos ante las nuevas manifestaciones de violencia política” (Referencia: 2020/UEM23), vinculado al Grupo de Investigación en Políticas Públicas, Seguridad Internacional y Gobernanza Global de la Universidad Europea (Madrid). Y del Proyecto de Investigación “Criminalidad organizada transnacional y empresas criminales ante las vulneraciones a los derechos humanos” (Nº PID2020-117403-RB100), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

©Copyright by los autores
Madrid, 2023

Editorial DYKINSON, S.L.
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 915442846 - (+34) 915442869
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1170-315-4
Depósito Legal: M-34410-2023
DOI: 10.14679/2397

ISBN electrónico: 978-84-1170-884-5

Preimpresión:
New Garamond Diseño y Maquetación, S.L.

ÍNDICE

PRÓLOGO	13
----------------------	-----------

EL ROMPECABEZAS DE LA VIOLENCIA POLÍTICA	19
---	-----------

Julia Pulido Gragera y Daniel Sansó-Rubert Pascual

1. LA ESCENA CONTEMPORÁNEA: VIOLENCIA Y POLÍTICA. UN ESBOZO DE LA COMPLEJIDAD DE LA CUESTIÓN.....	19
2. ¿QUÉ SUBYACE TRAS EL RUBRO “VIOLENCIA POLÍTICA”?	20
3. ¿UNA TAXONOMÍA DE LA VIOLENCIA POLÍTICA ES POSIBLE?	22
4. HORIZONTE DE LA VIOLENCIA POLÍTICA	24

LUCES Y SOMBRAS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO LO BUENO, LO JUSTO Y LO POLÍTICO DESDE UNA PERSPECTIVA FILOSÓFICA PERSONALISTA Y HERMENÉUTICA	27
---	-----------

Martín A. Rocha Espíndola

1. LA LEGITIMIDAD DEL ESTADO	27
2. EL BIEN DE LA POLÍTICA: LA PRIMACÍA DE LO JUSTO COMO MANIFESTACIÓN DE LA RAZONABILIDAD.....	31
3. LA JUSTICIA Y LA ALIANZA DE LO ÉTICO Y LO POLÍTICO	35

GUERRA ILIMITADA, VIOLENCIA INCREMENTAL Y SEGURIDAD TRANSDOMINIO	41
---	-----------

David García Cantalapiedra

1. ORDEN INTERNACIONAL, GUERRA Y SEGURIDAD	41
1.1.Un nuevo sistema internacional, un nuevo concepto de seguridad.....	42
2. LA NECESIDAD DE UN NUEVO MARCO DE ANÁLISIS MULTI- DOMINIO: AMENAZAS HÍBRIDAS, GUERRA ILIMITADA Y UN CONCEPTO DE SEGURIDAD TRANS-DOMINIO.....	43
3. CONSECUENCIAS PARA LA SEGURIDAD, LA DEFENSA Y LA DISUASIÓN.....	46
4. LA «GUERRA ILIMITADA» COMO GUERRA POPULAR PROLONGADA 4.0	47
5. CONCLUSIONES.....	50

UNA APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DEL FENÓMENO “TWIN INSURGENCY” EN EL CONTEXTO DEL ESTADO POSMODERNO 53

Julia Pulido Gragera

1. INTRODUCCIÓN..... 53
2. APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO CLÁSICO HACIA UN CONTEXTO POSMODERNO 54
3. *TWIN INSURGENCY*: CONVIVENCIA EN EL SISTEMA DE LA INSURGENCIA CRIMINAL Y LA PLUTOCRÁTICA..... 57
4. CONSIDERACIONES FINALES..... 60

REPENSAR LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA COMO ACTOR POLÍTICO 63

Daniel Sansó-Rubert Pascual

1. CRIMEN ORGANIZADO, VIOLENCIA Y POLÍTICA ¿QUÉ HAY DE NUEVO?..... 63
2. LA INJERENCIA DEL CRIMEN ORGANIZADO EN LA POLÍTICA Y EL EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO 64
3. UNA NUEVA LÓGICA POLÍTICA DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA: LA MERCANTILIZACIÓN ILÍCITA DEL PODER POLÍTICO 67
4. LA ESTRATEGIA CRIMINAL DE LA INMERSIÓN POLÍTICA 69
5. LA FUERZA INTIMIDATORIA DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA: LA VIOLENCIA CRIMINAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROL POLITICO..... 74
6. CONCLUSIONES..... 82

LAS REDES SOCIALES COMO ARMAS DE DESINFORMACIÓN MASIVA Y LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA COMO SOLUCIÓN..... 85

Manuel Vázquez Muñoz

1. INTRODUCCIÓN..... 85
2. EL ECOSISTEMA DE LA (DES)INFORMACIÓN, ESE GRAN (DES) CONOCIDO..... 87
3. LA SEGURIDAD NACIONAL ANTE LA DESINFORMACIÓN. EL CASO DE ESPAÑA 90
4. LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA, ¿UTOPÍA O REALIDAD? 93
5. EL DESARROLLO DE LA NARRATIVAS EN LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA..... 94
6. CONCLUSIONES..... 96

CONFLICTO, ESTADO NACIONAL Y COSMOVISIÓN INDÍGENA: DESAFÍOS PARA LA DEMOCRACIA Y LA SEGURIDAD EN LOS ANDES 99

Fredy Rivera Vélez y Lester Cabrera

1. INTRODUCCIÓN.....	99
2. DEMOCRACIA FORMAL Y ESTADO-NACIÓN EN AMÉRICA LATINA: PARADOJAS IRRESUELTAS.....	102
3. IRRUPCIÓN INDÍGENA, QUIEBRE DEL IMAGINARIO ESTATAL- DEMOCRÁTICO Y SEGURIDAD NACIONAL	106
4. SEGURIDAD ARBITRARIA Y POLÍTICA CONTRADICTORIA: LOS CASOS DE CHILE Y ECUADOR.....	109
5. CONCLUSIONES	113

EL AUMENTO DE LOS MOVIMIENTOS “ANTIGÉNERO” EN EUROPA Y SU REPERCUSIÓN EN LA PAZ NEGATIVA Y POSITIVA 115

Claudia Cruz Almeida

1. INTRODUCCIÓN.....	115
2. EL ESTADO	117
2.1. Las funciones del Estado	117
2.2. El Estado como garante de la paz	118
2.3. Paz Negativa y Paz Positiva	120
3. MOVIMIENTOS ANTIGÉNERO	121
3.1. Definición	121
3.2. Estrategias.....	123
3.3. Actores	124
4. ANÁLISIS.....	128
5. CONCLUSIONES	130

EL SECUESTRO DE COOPERANTES ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO EL IMPRESCINDIBLE PAPEL QUE SERVICIOS DE INTELIGENCIA Y DIPLOMACIA JUEGAN PARA RESOLVER ESTOS PROBLEMAS DE FORMA EXITOSA..... 133

María Isabel Torres Cazorla

1. INTRODUCCIÓN.....	133
2. LOS COOPERANTES ESPAÑOLES EN EL EXTERIOR: ALGUNOS PROBLEMAS EN PRESENCIA Y ANÁLISIS DE CASOS CONCRETOS.....	136
2.1. Los tres cooperantes de la ONG Barcelona Acció Solidària	137

2.2. Los cooperantes secuestrados en Rabuni (Tinduf, Argelia)	140
2.3. El secuestro en Kenia de dos cooperantes españolas.....	142
3. EL PAPEL QUE JUEGAN LA INTELIGENCIA Y LA DIPLOMACIA PARA SOLVENTAR ESTAS SITUACIONES: EN BUSCA DEL ENEMIGO DIFUSO.....	143
3.1. Algunas ideas relacionadas con la inteligencia que pueden revestir interés ..	143
3.1.1. <i>Un escenario cada vez más complejo.....</i>	143
3.1.2. <i>...exige a su vez respuestas acordes a dicha complejidad: el papel de la defensa nacional y la inteligencia desde la perspectiva española....</i>	146
3.2. El rol que juega la diplomacia para tratar de resolver estos problemas.....	148
4. PARA CONCLUIR....	149
¿POLÍTICA CRIMINAL DE LA SEGURIDAD? DESAFÍOS Y PROPUESTAS	151
<i>Laura Zúñiga Rodríguez</i>	
1. INTRODUCCIÓN	151
2. DESMONTANDO EL MITO DE LA SEGURIDAD	152
3. LA EVIDENCIA EMPÍRICA COMO PUNTO DE PARTIDA	153
4. DIÁLOGO, TEORÍA Y PRÁCTICA.....	155
5. LA NECESARIA INTERDISCIPLINARIEDAD	156
6. LA SEGURIDAD NO EXISTE Y, EN TODO CASO, ¿QUÉ SEGURIDAD? ..	157
7. UNA POLÍTICA CRIMINAL QUE DÉ SEGURIDAD PARA TODOS	159
8. SEGURIDAD ¿A QUÉ COSTE?.....	160
EL RECURSO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE EXCEPCIÓN PARA AFRONTAR LOS NUEVOS RETOS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO	163
<i>José Julio Fernández Rodríguez</i>	
1. INTRODUCCIÓN.....	163
2. EL DERECHO DE EXCEPCIÓN.....	164
2.1. Aproximación a su origen	164
2.2. Su constitucionalización	165
2.3. El problema de los derechos.....	168
2.4. Ejemplos de derecho comparado	169
3. LA LLEGADA DEL TERRORISMO YIHADISTA.....	177
4. LA PANDEMIA DEL COVID-19	179

5. ¿ES ÚTIL EL DERECHO DE EXCEPCIÓN?	183
6. CONCLUSIONES	185

**INSTRUMENTALIZAR LA VIOLENCIA POLÍTICA:
AUTORITARISMO ELECTORAL Y PRÁCTICAS INSTITUCIONALES
DE LA FUNCIÓN DE INTELIGENCIA..... 187**

Lorena Piedra Cobo

1. INTRODUCCIÓN.....	187
2. VIOLENCIA POLÍTICA BAJO LA MÁSCARA DE LA DEMOCRACIA	188
2.1. Visibilizar la violencia política	188
2.2. Politización y procesos de producción de inteligencia	189
2.3. Autoritarismo electoral.....	190
3. MATERIALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA POLÍTICA A TRAVÉS DE LA FUNCIÓN DE INTELIGENCIA	192
3.1. Contexto	192
3.2. Habilitantes de la violencia política	195
3.3 Prácticas que evidencian violencia política.....	198
4. CONCLUSIONES: VIOLENCIA POLÍTICA E INTELIGENCIA EN ECUADOR.....	203

**EL ESTADO CONTEMPORÁNEO Y LA VIOLENCIA POLÍTICA.
¿DESAPARICIÓN, RETROCESO O TRANSFORMACIÓN?..... 205**

Liosday Landaburo y Daniel Sansó-Rubert Pascual

1. INTRODUCCIÓN.....	205
2. LA RELEVANCIA DEL ESTADO: ENTRE JUSTIFICAR SU ACTUACIÓN Y DEFENDER SU LEGITIMIDAD.....	208
3. RAZÓN DE ESTADO Y SEGURIDAD: UNA CUESTIÓN DE LÍMITES.....	211
4. TENDENCIAS DE LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD FRENTE A LAS DIVERSAS MANIFESTACIONES DE VIOLENCIA POLÍTICA	214
5. CONCLUSIONES	220

BIBLIOGRAFÍA 223

RESEÑAS CURRICULARES DE LOS AUTORES 253

A MODO DE PRÓLOGO: CUANDO LA POLÍTICA SE VUELVE VIOLENCIA

Tal vez no se advierta al principio, pero del fondo de estas páginas llegan sonidos e imágenes poderosas e impactantes, algunas dolorosas: bombas que explotan, parlamentos dictados desde atalayas y balcones, ráfagas de artillería y tableteo de metralletas, protestas y proclamas lanzadas al aire por multitudes que abarrotan plazas y calles, ruido de sables y rumores sobre conspiraciones, comunicados emitidos por individuos con semblantes crispados por la fiebre del fanatismo que reivindican asesinatos o masacres, estruendo de arquitecturas que ceden y se derrumban por el impacto de misiles, declaraciones de guerra y llamadas de socorro, inocentes sacrificados frente a cámaras de video. De todo eso trata este libro: de cómo política y violencia se suceden una a la otra, en el sentido de Clausewitz (“continuación de la política por otros medios...”), o simplemente se entremezclan y confunden, como sugiere la noción híbrida de *violencia política*.

La violencia política ha sido conceptualizada de múltiples formas y casi todas han alimentado cierto grado de controversia y debate. La connotación peyorativa que acompaña a la etiqueta ha inducido a algunos autores a restringir su uso, circunscribiéndolo a las modalidades de violencia que, además de obedecer a una finalidad política, resultan indudablemente ilegales e ilegítimas. Pero también ha habido quien ha rechazado la expresión violencia política por considerarla un eufemismo únicamente útil para evitar otras palabras con peor carga moral, como terrorismo, genocidio, etc. Otros investigadores han objetado que una noción que se aplica a hechos tan distintos como una huelga o manifestación con incidentes violentos, un proceso insurreccional, una guerra civil, un atentado terrorista, un golpe de Estado, una conflagración armada internacional, una campaña de limpieza étnica o una oleada de violencia sectaria será una noción necesariamente borrosa e imprecisa. En contra de esa conclusión, por último, quedan los que apuestan por un concepto más abarcador de lo que quepa entender por violencia política. Ese es el punto de vista de quien suscribe estas líneas y me parece que no está lejos del que mantienen los directores de esta obra, según puedo deducir del capítulo inicial que ambos firman, donde también han subrayado la heterogeneidad de las formas y situaciones en que violencia y política pueden llegar a ser una misma cosa. De cualquier modo, la multitud de vertientes adoptadas por la violencia política es solo una de sus complejidades y será algo más fácil avistar las demás si nos arriesgamos a construir (o más bien reconstruir) una noción sobre aquello de lo que estamos hablando.

¿Por qué no hablar de “políticas violentas”, en lugar de decir “violencia política”?

No descarto que exista, pero en todos los años que he dedicado a leer y estudiar sobre las relaciones entre violencia y política jamás me he topado con ningún estudio ni reflexión donde se formulara una pregunta como la anterior. Sin embargo, quizá no sea una cuestión ociosa. Pues poner un sustantivo (violencia) delante de otro (política) parece indicar que los fenómenos que se pretenden designar tienen en la violencia su principal nota distintiva. Se quiere hablar, por tanto, de violencia a la que luego se califica de política, pero solo luego. De modo que lo primero que habrá que hacer para desentrañar el significado de la fórmula verbal “violencia política” es precisar el significado del primer término.

En un sentido muy general y laxo, la violencia es una cualidad íntimamente relacionada con la fuerza física. La violencia es un hecho cotidiano de la naturaleza, y no solo de la naturaleza humana y animal sino de cualquier fuerza natural: violento es la cuchillada de un asesino o el zarpazo con el que un león desgarrar la piel de su presa, pero también es violento el huracán que arranca árboles, plantas y cualquier objeto a su paso. Con todo, las más de las veces la palabra *violencia* se utiliza para nombrar cierta clase de hechos violentos en los que concurren varios ingredientes: actos de fuerza perpetrados por una o más personas que están motivados por una intención deliberada de causar destrucción o daño. La psicología académica prefiere utilizar el término *agresión* para designar esa misma clase de actos intencionalmente destructivos y dañinos, siempre y cuando la fuerza ejercida sea proyectada contra una o más personas. Sin embargo, ese uso no se ha generalizado al resto de las ciencias sociales ni tampoco al Derecho (en el Derecho Internacional la voz “agresión” tiene un significado técnico distinto, limitado a los ataques armados que algunos Estados perpetran contra otros).

Existen, por otra parte, definiciones más amplias de la violencia. En el marco de los estudios sobre paz y resolución de conflictos, un autor reconocido como Johan Galtung propuso en su día distinguir entre *violencia directa*, equivalente al concepto de agresión antes citado, y *violencia estructural*, identificada con aquellas condiciones económicas y sociales que, aun sin mediar el uso directo de la fuerza, provocan sufrimiento emocional en determinadas personas o colectivos al impedirles satisfacer sus necesidades básicas. Como sucede a quienes viven bajo el umbral de la pobreza o padecen las consecuencias de la desigualdad económica extrema, la discriminación sexual, racial o religiosa o cualquier otra forma de exclusión social. Según Galtung y otros teóricos de la violencia estructural todavía habría una tercera forma de violencia a considerar a la que llaman *violencia cultural*, relacionada con todos aquellos atributos de origen cultural (creencias, valores, normas, discursos, relatos) que sirven para justificar las otras formas de violencia ya señalada (directa y estructural) o bien contribuyen a negarlas o mantenerlas ocultas (Galtung, 1998).

Como otros intentos de cargar a las palabras con más significados que los que les confiere la tradición y su uso coloquial, la anterior concepción tripartita y ampliada de la violencia presenta el inconveniente de pretender abarcar realidades demasiado diversas que, por otro lado, no necesitaban de la invención de nuevos significantes para ser designadas, al existir de antemano otros términos capaces de cumplir esa función con superior grado de concreción. Por ese motivo, de ningún modo se gana precisión, sino que se pierde bastante, al llamar violencia a toda situación opresiva e injusta o a cualquier atributo cultural que contribuya a la perduración de esa clase de situaciones o que proporcione pretextos para herir o matar (Reinares, 1998). Y siempre es mejor primar la precisión

sobre la extensión. En conclusión, ante todo la palabra violencia remite naturalmente a toda clase de conductas o actos mediante los cuales una o más personas procuren infligir daños físicos a otras o amenacen con hacerlo. Añádase a los actos violentos la intención de generar efectos políticos, es decir, de incidir en el comportamiento de los gobernantes, el funcionamiento de las instituciones políticas y la distribución de poder, autoridad y recursos entre los miembros de una sociedad o de la sociedad internacional, y nos habremos internado ya en el terreno de la violencia política.

Pese a que no toda política engendra violencia, a lo largo de la historia las motivaciones de carácter político han sido una de las causas más comunes de actividad violenta, empezando por su forma más destructiva, la *guerra* o enfrentamiento entre agrupaciones organizadas y preparadas para matar y morir, cuya aparición es previa a la constitución de los Estados y las instituciones políticas modernas (Aznar, 2011); y llegando a los *de-mocidios*, que incluyen los genocidios (eliminación sistemática de grupos humanos por motivo de su raza, etnia, nacionalidad, religión, etc.), así como otras formas de violencia mortal como asesinatos selectivos o matanzas promovidos por gobiernos (Runciman, 1994). No cabe mejor prueba de la importancia de la violencia política que el dato de que los enfrentamientos armados y las masacres más graves se hayan distribuido de manera uniforme al menos durante los últimos 2.500 años (Pinker, 2012, pág. 272). Por fortuna, rigurosos estudios han demostrado que la frecuencia de esas y otras formas de violencia se ha reducido drásticamente con el paso de los siglos, incluso a pesar de las terribles cifras de muertes registradas a lo largo del siglo XX por causa de dos conflagraciones mundiales y un buen número de conflictos armados de distinta escala. Pero no puede saberse si esa reducción es una tendencia imparable o podría invertirse en un futuro más o menos próximo. De hecho, las expectativas más halagüeñas a ese respecto se han visto desmentidas en distintas ocasiones durante los últimos años. Recordemos los buenos augurios suscitados tras el fin de la Guerra Fría. Como la pugna entre las dos superpotencias surgidas tras la Segunda Guerra Mundial y entre dos proyectos de sociedad y orden internacional generó nuevas guerras y otras formas de violencia política, los más optimistas dedujeron que una vez concluida ese enfrentamiento la violencia promovida en nombre de causas políticas caería en picado. En lugar de eso, durante la década de 1990 el mundo asistió en primera fila al sangriento espectáculo de varias guerras fratricidas y episodios de limpieza étnica que desmembraron la antigua Yugoslavia y asolaron a comunidades enteras en países africanos como Ruanda y Burundi, mientras algunas dinámicas terroristas que llevaban varios decenios sembrando dolor, desestabilización y muchas muertes (ETA en España) coexistían con la aparición de otras formas nuevas de terror político y religioso que anticiparon un cambio de siglo marcado por los atentados más letales de la historia moderna (cerca de 3.000 víctimas mortales en el 11-S), una respuesta antiterrorista en gran medida militar y la difusión a gran escala de la violencia yihadista por gran parte del mundo musulmán, con réplicas en forma de ataques indiscriminados, más o menos esporádicos, sucedidos en distintas capitales y ciudades europeas. Durante la siguiente década varias oleadas de protestas sociales y políticas iniciadas en diferentes países árabes, particularmente en Libia, Mali, Siria e Irak, degeneraron en cruentas guerras civiles. Por último, la tercera década del siglo ha comenzado con el estallido de una guerra de agresión en plena Europa iniciada por una potencia nuclear, la Federación

Rusa, como parte de sus esfuerzos para someter políticamente a una nación vecina y hermana como Ucrania. La violencia política, en definitiva, constituye algo más que un mal recuerdo: es un problema de nuestra época, como también lo fue de otras.

El título de esta obra es un acierto ya que, al menos si se la considera desde un punto de vista académico, la violencia política presenta el aspecto de un auténtico rompecabezas. Y no me refiero solo al juego consistente en combinar cierto número de piezas (conocimientos), sino también al otro significado de la palabra rompecabezas: “problema o acertijo de difícil solución”, según reza la segunda entrada asignada a esa misma voz en el Diccionario de la Real Academia. En cualquier caso, entender y explicar la violencia política requiere ensartar muchas piezas: tantas como dimensiones tiene el fenómeno y como variables que contribuyen o pueden contribuir a su aparición, variación, pervivencia y extinción. A la hora de identificar sus causas y condicionantes, por ejemplo, los interrogantes se amontonan rápidamente: ¿en qué se parecen las causas de la violencia política a las que dan lugar a otras formas de violencia?; ¿está la especie humana naturalmente predispuesta a mezclar la política con la violencia o es esa mezcla un fenómeno cultural?; ¿qué peso tienen las pasiones humanas en la producción de la violencia política?; ¿cuánto hay en ella de racional y de cálculo instrumental?; ¿obedecen todas las modalidades de violencia política a estímulos, condiciones y motivos similares o más bien demandan explicaciones específicas y diferentes?; ... y la lista continua. En cuanto a las respuestas hasta ahora ofrecidas no puede decirse que sean definitivas ni perfectas, pero al menos contamos con un puñado de certezas sobre la naturaleza de la violencia política.

Por lo pronto, sabemos que toda violencia política sirve de expresión a situaciones marcadas por altos niveles de polarización y conflictividad y por el choque entre necesidades, valores o intereses de los actores que practican y/o padecen esa violencia. Sabemos que en muchos casos el empleo de la fuerza con fines políticos se convierte en una forma de interacción social donde los protagonistas representan el doble papel de agresores y agredidos. Sabemos que, igual que sucede con otras formas de acción política, la política que se ejerce a través de la violencia siempre presenta una dimensión colectiva, en la que toman parte agrupaciones u organizaciones. Así ocurre, incluso, cuando los ejecutores de los actos violentos son individuos. Sabemos que la violencia política rara vez se materializa en forma de agresiones únicas o puntuales, sino que suele obedecer a dinámicas de acción y reacción susceptibles de desembocar en costosas espirales de violencia. Sabemos de la existencia de una variedad de factores de riesgo que aumentan la probabilidad de que los actores políticos tomen la senda de la violencia o perseveren en ella. Entre esos factores figuran la convicción de que la fuerza, las medidas coactivas y la crueldad son la única opción realista para satisfacer los propios fines políticos; la existencia de modelos violentos a los que imitar; la conformación de identidades políticas, culturales y religiosas excluyentes; la devaluación moral, demonización o deshumanización de los propios adversarios políticos; el miedo a ser víctima de agresiones anticipadas o inesperadas por parte de esos mismos adversarios; los relatos maniqueos o victimistas sobre el pasado reciente y/o remoto; las corrientes de odio que penetran y atraviesan a veces el escenario de la política; la invención de, o el acceso a, coartadas ideológicas, morales o religiosas que ayuden a racionalizar, excusar y justificar la violencia ejercida contra los oponentes políticos, al tiempo que permiten presentar e interpretar la violencia ejercida por tales

oponentes contra uno mismo y su colectivo o comunidad como irracional e injustificable, etc. Y sabemos que si por un lado toda violencia es fruto de las circunstancias sociales y viene moldeada por ellas, por otro lado no es menos cierto que “las guerras nacen en las mentes de los hombres”, como dice la carta fundacional de la UNESCO. Afirmación aquélla doblemente oportuna. Primero, porque con las modificaciones adecuadas la misma idea sirve para referirse a cualquier otra modalidad de violencia conocida. Y, segundo, porque al utilizar la palabra “hombres”, en lugar de otros términos como “personas” o “seres humanos”, se está apuntando a la superior disposición a la violencia de los varones, sobradamente contrastada tanto por el conocimiento histórico como por las investigaciones sobre las bases biológicas y culturales de la agresividad humana.

Pero ¿qué hay en la mente o el cerebro de los seres humanos que pueda dar lugar a la violencia? ¿Un instinto agresivo o asesino, como hipotetizaron los padres de la criminología? ¿Una pulsión de muerte, como en su día postuló Sigmund Freud? Muchas décadas de trabajo y un sinfín de investigaciones han permitido comprobar que el reverso de las inclinaciones humanas a cooperar, cuidar y ayudar implantadas en nuestros cerebros no corresponde a ninguna inclinación única, sino a una variedad de predisposiciones psicológicas y motivaciones básicas que pueden conducir a la violencia a base de proporcionar impulsos y “razones” para recurrir a ella. Me refiero a impulsos y razones relacionados con la depredación de los recursos ajenos y la explotación de personas y colectivos humanos, las ansias de poder y de dominio o de imposición sobre los demás, los deseos de venganza y de reparar agravios y humillaciones (reales, percibidos, fingidos o inventados), la inclinación al pensamiento ideológico y la tendencia a adherirse a valores o ideales considerados sagrados e irrenunciables (Pinker, 2012, págs. 650-471; (Baumeister, 1997). A esa lista de motivos y predisposiciones para la violencia hay que agregar, por otro lado, el deseo de supervivencia y las inclinaciones altruistas con las que también venimos equipados, pues no podemos ignorar que muchos comportamientos violentos, incluyendo los de carácter político, no obedecen a una agresividad de partida, sino al propósito de defender a la propia comunidad de algún agresor externo o de acudir en defensa de otros. Lo que me lleva al último tema al que quisiera hacer mención aquí.

La complejidad de los asuntos de los que se ocupa este libro se debe en parte a las conexiones que las predisposiciones humanas a las que me acabo de referir tienden a establecer con las realidades políticas. Pero también guarda relación con otro aspecto que no me resisto a evocar antes de poner fin a estas líneas. Hablo de la facilidad y frecuencia con que la violencia en general y la violencia política en particular se convierten en fuente de problemas y dilemas morales. Todos esos problemas y dilemas tienen un mismo origen paradójico: la consideración de la violencia como un mal al que no está claro que ninguna comunidad política ni ningún Estado puedan renunciar del todo sin poner en riesgo su propia supervivencia o su soberanía: por ejemplo, en caso de ataque exterior; o si se aspira a asegurar unos niveles mínimos de armonía, paz interna y justicia, dado que el cumplimiento de las leyes necesita apoyarse en la capacidad de coacción y disuasión que mana de la disposición a hacer uso de la fuerza, como razonó Hobbes en su gran obra *Leviatán*. Y es que, por mucho que el asunto nos inquiete, no podemos ignorar que la violencia y la amenaza creíble de su empleo tienen utilidades políticas evidentes y que la renuncia a aprovecharlas bajo cualquier circunstancia puede acarrear gravísimos cos-

tes de orden político e incluso moral. Pero, a la vez si eso es así, toda comunidad y actor políticos convencido de la utilidad de la violencia corre el riesgo de acabar recurriendo a ella casi para cualquier cosa.

Las consideraciones sobre los dilemas relativos al uso de la violencia con fines políticos tienen siglos de historia y han ocupado a grandes pensadores de la política (el propio Hobbes entre ellos), pero encuentra su formulación más esencial en Maquiavelo. Como dijo un sagaz intérprete del autor florentino, Maquiavelo infligió una “herida” irreparable en la forma de concebir la política al sugerir que “en ocasiones, el mal produce buenos efectos políticos” (Del Águila, 2000, págs. 55-91), y al declarar que “nunca se debe dejar que un mal progrese por respeto a un bien, cuando aquel bien puede ser fácilmente aniquilado por aquel mal”, de donde se infiere que a veces es necesario responder al mal causado por otros con un mal (Del Águila & Chaparro, 2005). Póngase “violencia” donde Maquiavelo escribió “mal” y no se habrá alterado lo más mínimo su mensaje, el cual no es ajeno a inquietudes antiguas y contemporáneas sobre la legitimidad o ilegitimidad de unas u otras modalidades de violencia política, cómo deben reaccionar los Estados ante aquéllas y si es posible encontrar soluciones morales y jurídicas a esos problemas y a la violencia misma. Dado que el universo de cuestiones relacionadas con esos problemas es amplio y complejo, un modesto prólogo no parece el lugar apropiado para extenderse sobre tales pormenores.

Voy terminando. He procurado insistir en la idea de que son muchas las cosas de las que pueden ocuparse los interesados en estudiar y entender las dinámicas asociadas a un fenómeno tan plural y cubierto de tantas capas como la violencia política. El lector está a punto de empezar a examinar una variedad de informaciones y disquisiciones profundas, minuciosas y esclarecedoras al respecto. Mientras vaya pasando las páginas me permito recomendarle que procure no perder de vista las realidades concretas a las que el libro se refiere y esos sonidos e imágenes de fondo a los que aludí al principio y que son las huellas, los registros íntimos que la violencia ha dejado impresos en la historia y la memoria humanas como muestras de los extremos de devastación, caos, sufrimiento, crueldad y muerte a los que las formas más agresivas y radicales de la acción política han conducido a nuestros congéneres a través de los siglos y de las que todavía recibimos noticias a diario.

Concluyo agradeciendo a los directores de esta obra su invitación a adornarla con un prólogo mío, pese a que los capítulos que lo componen no necesitaban aderezo alguno. Por lo demás, me temo que al escribir estos párrafos haya quebrantado la única norma a la que habría querido ajustarme al redactarlos. Pido disculpas por ello. Por si les pica la curiosidad la norma a la que me refiero la dictó un tal Francisco de Quevedo:

“Dios te libre, lector, de prólogos largos”.

Dr. Luis De la Corte Ibáñez
Universidad Autónoma de Madrid.
Director de Estudios Estratégicos e Inteligencia
Instituto de Ciencias Forenses y Criminológicas (ICFS)
Universidad Autónoma de Madrid

EL ROMPECABEZAS DE LA VIOLENCIA POLÍTICA

Dra. Julia Pulido Gragera

Profesora de Relaciones Internacionales

Universidad Complutense de Madrid

Dr. Daniel Sansó-Rubert Pascual

Profesor de Ciencia Política

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

DOI: 10.14679/2398

1. LA ESCENA CONTEMPORÁNEA: VIOLENCIA Y POLÍTICA. UN ESBOZO DE LA COMPLEJIDAD DE LA CUESTIÓN

A lo largo de las primeras décadas del siglo XXI, han sido múltiples las transformaciones de calado consolidadas en el contexto de los procesos de mundialización. En particular, cabría destacar la reconsideración del papel de los Estados, su permeabilidad territorial a través de sus fronteras y la difuminación parcial de las barreras entre los ámbitos de Política Exterior e Interior, Seguridad y Defensa. Circunstancias que, sumadas a las transformaciones operadas en los ámbitos de las nuevas tecnologías, los transportes y los cambios acaecidos de la mano de la globalización en todos los órdenes (comerciales, financieros, políticos, sociales, culturales...), han contribuido a desdibujar el concepto de Estado y sus atribuciones (Pulido, 2021).

De entre todas, destaca la pérdida del monopolio estatal del ejercicio de la violencia en favor de una multitud de actores no estatales -no necesariamente armados-, que representan un corolario diverso y surtido de amenazas, que han hecho del recurso a la violencia con fines políticos parte de sus señas de identidad.

Una violencia que, como expresa Arendt, pudiendo llegar a ser entendible e, incluso, justificable, nunca será legítima (Arendt, 2018). Justificación, además, que pierde progresivamente plausibilidad cuanto más se alejan sus vínculos de los avances democráticos, en especial: el reconocimiento y garantía de derechos y libertades como clara manifestación de repulsa hacia todo tipo de violencia y sus métodos; la apuesta mayoritaria por la

resolución pacífica de las controversias y la materialización de la pugna política bajo la impronta del Estado de derecho.

A pesar de todo ello, el hecho es que en la escena internacional la violencia no sólo ha estado presente en las últimas décadas -auspiciando el bautizo del siglo XX como un “largo siglo de violencias” (Keane, 1996)-, sino que está vigente. Descorazonadamente, goza de buena salud (Pecaut, 1996) y todo apunta a que el XXI no parece desgajarse de esta proyección y cambiar de rumbo.

Una ola de violencias azota a la humanidad, caracterizadas por su virulencia y, lo más preocupante, por la ausencia de nitidez en sus términos. Una suerte de conflictividad difusa, que tiende a difuminarse ocultando intencionadamente fines, medios, capacidades, estrategias e, incluso, animadvertiones y alianzas, permaneciendo ocultas y esquivas a toda detección e identificación en una suerte de espacio indefinido al que la doctrina especializada ha denominado “zona gris” (*grey area*). Escenario, que sólo contribuye a incrementar el nivel de confusión existente a la hora de precisar quién es quién y qué violencia es que. En consecuencia, identificar los cambios acaecidos en la evolución de la dispar fenomenología adscrita al rubro de “violencia política” y su conceptualización en consonancia con las transformaciones multinivel operadas, que caracterizan el conjunto de los catalogados como fenómenos delincuenciales complejos (Pulido y Sansó-Rubert, 2016).

Básicamente, existe una amplia fenomenología criminal que poco o nada tendría que ver con la política, al menos a priori. Sin embargo, derivado de su estudio en profundidad, en muchos de los supuestos protagonizados por los actores armados no estatales, operando de forma independiente o en connivencia con los estados, se puede encontrar una dimensión política. En ocasiones un mero atisbo; en otras con clarividencia. Manifestaciones de violencia política fuertemente arraigadas en determinados espacios geográficos y sociedades diseminadas por todo el mundo (Glenny, 2008), enquistándose como un desafío perenne para Estado y sociedad. Su crecimiento y expansión en número e importancia es un ingrediente fundamental de la inestabilidad internacional. Incrementando, además, las repercusiones de sus acciones en términos de intensidad del daño y número de damnificados. Todo ello sin olvidar que, en un mundo interconectado, la proliferación de las manifestaciones violentas con independencia de su localización geográfica, afectan directa o indirectamente a la seguridad del conjunto de la comunidad internacional.

Motivos, todos y cada uno de los abordados, más que suficientes para profundizar en el conocimiento de la violencia política pasada y, especialmente presente; de su génesis y etiología, así como de todos aquellos factores coadyuvantes a su eclosión, fortalecimiento y expansión. Información, en definitiva, que permita su comprensión actual y el desarrollo de la capacidad de su identificación a futuro para su efectiva contención y, de ser posible, su neutralización. Asumiendo, desde el primer instante, que se trata de un desafío complejo de largo recorrido.

2. ¿QUÉ SUBYACE TRAS EL RUBRO “VIOLENCIA POLÍTICA”?

Académicos y responsables políticos han debatido profusamente hasta la fecha sobre los diversos aspectos de la violencia política: desde sus causas fundamentales hasta las ten-

dencias y los patrones nacionales y globales. En sintonía, haciéndonos eco y sin pretender efectuar un análisis pormenorizado, que sería objeto propio de un estudio monográfico dada su enjundia, sí al menos identificar aquellos elementos sustanciales del análisis que den sentido a la interpretación de lo que actualmente se entiende por “violencia política”.

La gran pregunta a responder es ¿por qué la política es escenario de violencia? Cuestión nada fácil, si se parte de la base de que la violencia política y sus manifestaciones poliédricas difieren enormemente en términos de orígenes, estructuras y objetivos. Son numerosos los elementos que enriquecen su categorización: factores: fines, objetos, medios, participantes, extensión, intensidad, duración, formas o la mera organización. No iba desencaminado Sorel cuando escribía hace ya más de medio siglo “los problemas de la violencia siguen siendo muy oscuros. Toda la política es una lucha por el poder; y el último género de poder es la violencia” (Sorel, 1961). Es tan cierto ahora como lo era entonces (Mateos et al., 2021). La violencia concebida como una realidad inherente a la experiencia humana sólidamente arraigada: nadie puede permanecer ignorante del enorme papel que la violencia ha desempeñado siempre en los asuntos humanos. No es de extrañar, por tanto, que ésta haya sido objeto de identificación como uno de los principales riesgos para la paz y la estabilidad mundiales, así como para el respeto de los preceptos salvaguardados por la doctrina de la seguridad humana y de los Objetivos del Desarrollo (ODS); de socavar el Estado de derecho y de generar graves y negativos efectos sobre la democracia, la seguridad y los derechos humanos.

La violencia política no conforma un fenómeno monolítico. Por el contrario, presenta una faz poliédrica, compleja y multidimensional, que ha tomado forma en una pluralidad de manifestaciones diversas caracterizadas a su vez por una gama amplia de matices. Refleja una multiplicidad de definiciones y posicionamientos diferenciados con respecto a su naturaleza, factores, génesis y principales elementos característicos. Principalmente, las definiciones actuales difieren entre las perspectivas de los juristas internacionales o de los científicos sociales de distintas disciplinas (politológica, criminológica, histórica, sociológica, antropológica...), de las aportadas por gobiernos, o de las perspectivas adoptadas desde las organizaciones internacionales. Cuestión, que obstaculiza sobremanera la posibilidad de entender sus motivaciones, métodos y objetivos subyacentes a cada una de sus manifestaciones. Complejidad que se acentúa por la escasez de fuentes fidedignas de consulta disponibles, motivada por la opacidad inherente al fenómeno, por lo que se nos presenta todo un rompecabezas de la violencia política. Rompecabezas, que constituye un reto de primer orden al pretendido monopolio exclusivo de la fuerza por parte del Estado.

El propio debate político ha dado lugar a concepciones de la violencia impregnadas, de forma más o menos explícita, de un cierto relativismo, que ha sido denunciado entre otros por Tilly, al contribuir a entorpecer la nítida diferenciación entre usos legítimos e ilegítimos de la fuerza (2007). Su legalidad o ilegalidad. En todo caso, Donatella Della Porta y Sidney Tarrow defienden, a nuestro juicio con acierto, que la violencia está conformada por un elenco de “repertorios de acción colectiva que implican gran fuerza física y causan daño a un adversario en orden a imponer metas políticas” (2005). El uso consciente (aunque no siempre deliberado o premeditado), o la amenaza del uso de la fuerza por parte de individuos, entidades, grupos o estados, que buscan el control de

los espacios de poder político. Arendt afirma que “la violencia es, por naturaleza, instrumental; como todos los medios siempre precisa de una guía y una justificación hasta lograr el fin que persigue” (2010: 70). Esa es la principal característica que distingue a la violencia; pues, al ser un medio, un instrumento, una herramienta, precisa justificación, no la tiene en sí misma. En todo caso, evitar caer en la interpretación de la violencia como algo irracional, impulsivo o inexplicable, para eludir el reto de lograr un profundo conocimiento de realidades altamente complejas. No es una manifestación anómica del conflicto; suele estar sometida a ciertas normas y procedimientos de uso, y formar parte de una estrategia. Pero es, ciertamente, un utensilio menos previsible y normalizado que otros instrumentos de concurrencia política. Violencia como medio y estrategia de negociación, comunicación y como un instrumento, que articula las interacciones entre varios grupos de actores para alcanzar sus respectivos objetivos.

Desde una perspectiva crítica e innovadora, la concepción *hobbesiana* del Estado y la configuración de las políticas estratégicas, tanto de unidades estatales, como de organizaciones internacionales en los ámbitos preventivos y reactivos de la seguridad y la defensa, adeudan una revisión y reestructuración para su acomodación ante este desafío heredado del pasado, pero igualmente pergeñado en clave de futuro (Pulido y Sansó-Rubert, 2016: 101). Reto de por sí nada desdeñable, cuya dificultad se ve incrementada por el propio estadio evolutivo en el que nos encontramos: una fase intermedia de transición entre una etapa propia de la política de confrontación de bloques de la Guerra Fría, que se asumía como superada pero que los actuales acontecimientos vinculados a la invasión rusa de Ucrania han demostrado sorprendentemente su vigencia -al menos parcial, más allá de constituir meras reminiscencias del pasado; y de la posterior etapa de conflictos de baja intensidad y guerras asimétricas que golpean con fuerza, junto con nuevas manifestaciones de antagonismos y ejercicio de la violencia, que no terminan de definirse, generando nuevos escenarios de incertidumbre (zonas grises).

En consecuencia, pretender combatir las actuales modalidades de violencia política con esquemas de seguridad anquilosados del siglo XX, resulta inoperante. La escena vigente obliga a una permanente adecuación, que demanda una reflexión en torno a los desafíos abiertos. Impera adaptarse a la nueva realidad y sus protagonistas. Adaptación no exenta de complicaciones ante la dificultad de realizar una adecuada previsión de contingencias en un mundo sometido a una constante transformación vertiginosa (Sansó-Rubert, 2017).

Evitar la obsolescencia de las respuestas estatales no es tarea fácil ante una amenaza dúctil como la representada por la violencia política. Ningún país es invulnerable. Y, sin embargo, a pesar de ello, las burocracias estatales permanecen constreñidas en esquemas funcionales anquilosados, incluso los servicios de inteligencia. Este lastre, sumado a las barreras competencias territoriales y jurídicas propias del Estado, limita en demasía el avance de la respuesta institucional (Sansó-Rubert, 2011).

3. ¿UNA TAXONOMÍA DE LA VIOLENCIA POLÍTICA ES POSIBLE?

Partimos de un concepto polisémico del que existen tantas acepciones como autores que lo hayan trabajado. Básicamente, casi cualquier tipo de tentativa para coaccionar,

lesionar o destruir en el curso de una acción política, entendida ésta última, como cualquier clase de intento para desafiar o defender una estructura de autoridad. Generalmente, las tipologías ofrecen una imagen estática de fenómenos dinámicos, como es el supuesto que nos ocupa que, en la práctica, resultan cambiantes y muestran amplios espacios de interrelación entre sus diferentes manifestaciones (González Calleja, 2016). No podemos sino estar de acuerdo con Bienen cuando observa que “la violencia es un fenómeno heterogéneo, que subsume muchas acciones diferentes. Sin embargo, las tipologías de modalidades de acción, escala o intensidad de la violencia no nos llevan muy lejos” (Bienen, 1968: 103).

En este texto no se realiza ninguna propuesta en concreto de taxonomía. Habida cuenta de que los modos de violencia política varían notablemente en su forma, frecuencia y capacidad destructiva según la costumbre, así como la cultura, la coyuntura política o la evaluación razonada de las posibilidades de éxito, además de aparecer yuxtapuestos entre varias clasificaciones. En todo caso se contribuye a explorar nuevas manifestaciones o rasgos fruto de la acomodación de la fenomenología estudiada al avance y transformaciones de los tiempos.

Y es que ninguna clasificación o tipología puede dar cuenta de la riqueza de los detalles históricos que caracterizan la violencia política (Oberschall, 1973: 43). Las clasificaciones aportadas por la comunidad científica hasta la fecha por diversidad de autores han resultado más orientativas que analíticas. Basadas en hechos empíricos, estas tipologías han tenido en cuenta factores como el tipo de fuerza social que actúa como protagonista (violencia de clases, étnica, religiosa, campesina, estudiantil...); su intención respecto del poder político (subversiva, vigilante, revolucionaria, contrarrevolucionaria...); la ideología política que subyace al proyecto subversivo (violencia socialista, anarquista, comunista, fascista, legitimista, pretoriana...), el nivel de apoyo que las élites descontentas obtienen del resto de la población (violencia minoritaria o masiva); el grado de desarrollo político de la sociedad en que se manifiesta (repertorios de violencia prepolítico o tradicional, moderno, postmoderno...), los ámbitos de actividad o instituciones concernidos (violencia rural, urbana, laboral, criminal, política, estudiantil, racial, religiosa, estatal, militar...), o los objetivos que pretende (por ejemplo, la clásica distinción de Tilly en violencia competitiva, reactiva o proactiva). Se pretende abarcar la problemática “el rompecabezas de la violencia política” de forma omnicomprendensiva, procediendo a su desglose en fenomenologías como “violencia masiva, el genocidio y limpieza étnica” (Martin Shaw, 2015); las “guerras civiles” (Laia Balcells y Martijn C. Vlaskamp; Eckstein, 1964), el “terrorismo” (Luis de la Corte, 2006; Sansó-Rubert, 2022), “golpes de Estado” (Martin C. Vlaskamp, 2021), “violencia entre comunidades” (Lesley-Ann Daniels 2021; Gurr, 1971), “pandillas, crimen organizado y violencia urbana” (Miriam Bradley, 2023), “criminalidad organizada” (Giménez-Salinas Framis, 2020; Sansó-Rubert, 2022), “violencia política clandestina” (Della Porta, 2013), “Insurgencia y neoinsurgencia” (Pulido Gragera, 2017) y “violencia del Estado” (Abel Escribà-Folch, 2022), formas desorganizadas de violencia (Gude, 1969) y se analizan los debates sobre “la duración y el fin del conflicto” (Lesley-Ann Daniels, 2021) y las “consecuencias de la violencia política” (Marta Iñiguez de Heredia, 2021), en especial focalizando los mecanismos causales que coadyuvan a la

aparición y el desarrollo de la violencia, poniendo el énfasis y focalizando la existencia de sugerentes concomitancias.

A efectos de este trabajo, no sólo interesa el análisis y comprensión de las tipologías, sino por igual es de relevancia ineludible debatir sus posibles causas, analizar sus dinámicas, características definitorias y principales consecuencias. Abordaje holístico, que contribuye a construir una narrativa explicativa y omnicomprensiva desde la multidimensionalidad, que permita no sólo escalar en su comprensión sino desarrollar políticas públicas para control y lucha para contrarrestar sus nocivos efectos que contribuyen al malestar de la democracia, hasta el punto de que, si no se lo contiene política e institucionalmente, tienden a proyectar sus pulsiones más destructivas sobre democracia y sociedad.

En resumen y, simplificando sobremanera, la mayor parte de los autores asimilan la violencia política con subversión del orden establecido, reivindicando el recurso a la acción violenta y, por consiguiente, como un comportamiento que viola el ejercicio legítimo de la acción política.

4. HORIZONTE DE LA VIOLENCIA POLÍTICA

El recrudecimiento del recurso a la violencia como herramienta y estrategia política para hacer valer determinadas demandas o postulados y que éstos sean tenidos en consideración, obligan a prever escenarios no contemplados hasta la presente fecha (Pulido y Sansó-Rubert, 2016: 115-116). Y, a pesar de la gravedad de la situación, la discusión planteada acerca de cómo hacer frente a semejante tesitura se ha reducido tradicionalmente, a cómo articular el empleo de la fuerza y, sobre todo, cómo obtener la legitimidad para ello (Keister, 2004: 29-36), obviando otras opciones.

Entre estas otras posibilidades, quizá habría que hacer especial hincapié en reforzar la idea fuerza de que el recurso a la violencia en la esfera de la política no sólo no conduce al éxito, sino que resulta además contraproducente. Ahora bien, ¿hasta qué punto la violencia no genera réditos?

Para una amplia mayoría de los expertos, aquellos que recurren al empleo de la violencia para la resolución de controversias políticas en puridad no acostumbran a alcanzar, al menos plenamente, sus objetivos finales (Schelling, 1991; Crenshaw, 1987; Abrahms, 2006; Fortna, 2015). Si lo extrapolamos a los supuestos más extremos de violencia política como el terrorismo, de acuerdo con las conclusiones de Kurth Cronin, reflejadas en su trabajo *How Terrorism Ends*, solo alrededor de un 5% de las estructuras analizadas han alcanzado sus fines logrando materializar sus objetivos declarados. Max Abrahms, sostiene que el terrorismo es ineficaz políticamente y asocia su ineficacia a la determinación de atacar a la población civil como estrategia (2006: 43-44). Thomas Schelling (1991: 20) ha sostenido que “el terrorismo casi nunca parece lograr nada políticamente significativo” y David Rapoport (2001: 54) ha afirmado que “conforme a sus propios estándares, los terroristas rara vez tienen éxito”. Una vez más, y en palabras de Peter Neumann y Smith (2008: 100), “las campañas terroristas, por más impactantes y brutales que puedan parecer, rara vez tienen éxito en la consecución de sus objetivos declarados”. Más recién-

temente, estudios empíricos han confirmado que solo un puñado de grupos terroristas en la historia moderna han logrado alcanzar sus objetivos políticos (Kalyvas, 2004; Jones y Libicki, 2008; Cronin, 2009; Fortna, 2015).

En contraposición, sin embargo, históricamente es factible señalar manifestaciones de violencia política cuyos artífices han sabido instrumentalizar convenientemente para lograr concesiones de índole político. Alan Dershowitz en su libro *Why Terrorism Works* (2002), ocupa un lugar destacado entre aquellos que señalan que los terroristas han tenido éxito en la consecución de sus objetivos políticos (éxito en infundir miedo y captar la atención de las audiencias, aumentar la popularidad de la reivindicación, obligar a los gobiernos a reaccionar de forma sobredimensionada, alcanzar concesiones políticas...) (Sansó-Rubert, 2023). De igual forma, Robert Pape (2003: 351) ha analizado 11 campañas terroristas entre 1980 y 2001 y sostiene que el terrorismo suicida está asociado al éxito político en un 50% de los casos. En su caso, David Lake (2002) ha argumentado que el terrorismo es una táctica eficaz y racional, que mejora la capacidad de negociación de los perpetradores y fuerza a los gobiernos atacados a responder con represión o concesiones. Según Lake (2002: 19-20), el ser capaz de imponer costes en el adversario y forzar una respuesta política es un claro ejemplo de éxito para el grupo terrorista. Por su parte, Andrew Kydd y Barbara Walter (2006: 49) han afirmado que las organizaciones extremistas como Al Qaeda, Hamas y los Tigres Tamiles se han involucrado en el terrorismo porque con frecuencia este les ha proporcionado la respuesta deseada.

Como ha argumentado Bruce Hoffman (2006: 61), “los éxitos tácticos y las victorias políticas conseguidas por grupos como el Irgún (Organización Militar Nacional en la Tierra de Israel), la EOKA (Organización Nacional de Combatientes Chipriotas) y el FLN (Frente de Liberación Nacional, Argelia), han demostrado claramente que –a pesar de las repetidas negativas de los gobiernos a los que se enfrentaban– el terrorismo es eficaz”. Sin embargo, todos estos trabajos han sido también criticados por haber otorgado una atención desproporcionada a unos pocos ejemplos exitosos.

Finalmente, también están aquellos que no ven esta cuestión como blanco o negro y sugieren enfoques con más matices (Richard English, Frank Foley, Peter Krause, Brian Phillips o Diego Muro), que intentan identificar algunos de los obstáculos teóricos y metodológicos que impiden avanzar en el debate.

Ante la cuestión planteada y a tenor de la diversidad de casuística plausible y la pluralidad de variables y factores concomitantes a tener en consideración, mayoritariamente la doctrina aboga por estudiar la casuística de forma individualizada; reconociendo en todo caso, que el recurso a la violencia con objetivos políticos puede funcionar a veces, generalmente de forma parcial (infundir miedo, polarizar a la sociedad, imponer una historia creíble de conflicto...). Sobra decir que el concepto de éxito también puede significar cosas distintas para diferentes colectivos, por no mencionar el hecho de que su concepción puede modificarse con el tiempo y con el cambio de circunstancias y objetivos (Muro, 2008). Y éstos, a su vez, pueden ser únicos o conformar una multiplicidad de objetivos de muy variada naturaleza: internos, organizativos, ideológicos, militares, propagandísticos. Y, obviamente, puede que algunos de ellos se consigan mientras que otros no. Y que su logro se alcance a corto plazo (objetivos tácticos) o los resultados muy a lar-

go plazo (objetivos estratégicos) en función de los horizontes temporales que se manejen (English, 2012). Como ha argumentado Martha Crenshaw (1988: 17), la violencia es útil para poner en la agenda pública un cambio político; además, aquellas organizaciones con objetivos limitados y graduales tienden a tener más éxito que las que persiguen cambios bruscos y maximalistas (Rapoport, 2004: 59).

En función de lo expuesto, la situación requiere de los diferentes gobiernos e instancias internacionales, el fortalecimiento de la cooperación internacional. Por encima de toda controversia, el objetivo básico a alcanzar es evitar que las diversas manifestaciones de violencia política se normalicen, haciéndose cada vez más invulnerables a la fuerza del Estado y de la comunidad internacional. La clave reside en maximizar el aprovechamiento de sus vulnerabilidades, combinando mecanismos preventivos y reactivos. Los Estados solo tienen que mantenerse firmes, invertir en calidad democrática, Estado de derecho y capacidades de resiliencia institucional, que les permita esperar la extinción del correspondiente ciclo violento. Ineficacia de la violencia acrecentada por la articulación de herramientas jurídicas, instituciones, organismos y políticas públicas enfocadas a su neutralización contribuirán a generar un ambiente hostil para toda manifestación violenta que impida la supervivencia de la violencia política. Empeño, que demanda un profundo estudio de su fenomenología, que aporte el sustrato básico para generar estrategias exitosas multinivel.

En suma, el combate a la violencia política es un enfrentamiento *sine die*, que requiere de compromiso político y políticas de Estado, a las que, en todo caso, esta obra colectiva aspira a hacer su pequeña contribución.

LUCES Y SOMBRAS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO LO BUENO, LO JUSTO Y LO POLÍTICO DESDE UNA PERSPECTIVA FILOSÓFICA PERSONALISTA Y HERMENÉUTICA

Dr. Martín A. Rocha Espíndola

Profesor del Departamento de Disciplinas Comunes

Universidad Pontificia de Comillas (ICADE)

DOI: 10.14679/2399

1. LA LEGITIMIDAD DEL ESTADO

La afirmación de que no hay alternativa real al Estado actúa como una justificación negativa, quizás en el fondo tal afirmación significa que ello se debe a que no se ha inventado nada mejor. Sin embargo, esto no supone el fin de la discusión filosófica, tal como en su momento manifestó Wolff (2001). El cientista político, el filósofo o en fin cualquiera que defienda al Estado debería aspirar a ofrecer algo mejor, afirma tal autor, a fin de mostrar cómo puede justificarse el mismo en términos de un razonamiento moral reconocido. Es decir, parece fundamental encontrar argumentos que señalen que la persona tiene el deber moral de obedecer al Estado. A contrario sensu, dicho argumento serviría también para reflexionar sobre la pérdida de legitimidad del mismo.

Afirmaba Oakeshott cuando en el siglo XVI, la palabra “Estado” y sus equivalentes en otras lenguas se incorporó al vocabulario europeo para designar asociaciones y empezó a aplicarse a una asociación de seres humanos, no era un sinónimo de lo que anteriormente se había llamado “reino” o, entre las personas cultas, *regnum vel civitas* (Oakeshott, 2001). Representaba un cierto tipo nuevo de asociación humana que había ido surgiendo, en unos lugares de Europa más clara y rápidamente que en otros, a lo largo de más de un siglo.

El surgimiento de los Estados europeos modernos a partir de las condiciones de vida y de pensamiento medievales vino mediado por ciertos cambios constitucionales y administrativos que, por sí mismos, no sugerían ni imponían a dichos Estados carácter sustantivo alguno como asociaciones de seres humanos, ni suponían para sus gobernantes ningún compromiso fuera de proseguir su heredada pero inacabada aventura. Un Estado era reconocido como una asociación contingente y disoluble de seres humanos

que habitaban un territorio determinado y que eran conjuntamente súbditos de un gobernante o gobierno. El estatuto de súbdito de un gobernante o gobierno. El estatuto de súbdito era un asunto legal, no de elección, azar o lugar de residencia. El gobernante era una autoridad única inalienable no sometida a ninguna otra superior ni compartida ni disputada con ninguna otra. Era el custodio de la ley de país.

Se consideraba que un Estado era una asociación libre o soberana en tres aspectos según el propio Oakeshott. Era libre porque su gobierno no estaba sujeto a ninguna autoridad externa o superior; era libre por el hecho de ser una asociación basada en la ley, y era libre porque, teniendo en su gobierno la autoridad y los procedimientos para emanciparse continuamente de su pasado jurídico, estaba a prueba de toda prescripción, no había ley alguna, por antigua o enraizada que fuera, que no pudiera enmendarse o revocarse (Oakeshott, 2001: 82 y 83). Pero de alguna u otra manera sobresale en esta concepción al aspecto colectivo, de grupo siendo aún el aspecto individual, de miembro, un rasgo que aparentemente permanecía desconocido o al menos en un segundo plano con respecto al anterior.

En los albores del pensamiento liberal Locke supone que los seres humanos son por naturaleza libres, iguales e independientes. Esto significa que no se hallan bajo la autoridad de ninguna persona en particular (Wolff, 2001: 54). El pensador inglés vislumbra que la única forma de someterse a la autoridad de otra persona es conceder a tal el propio consentimiento. Por consiguiente, el soberano que reclama tener autoridad sobre alguien sólo tiene derecho a esa autoridad si la persona afectada se ha sometido a ella por medio de su voluntad. Entonces, el problema de justificar el Estado consiste en mostrar de qué forma se puede reconciliar la autoridad de éste con la autonomía natural del individuo. La respuesta de Locke es apelar a la idea de consentimiento individual y hacer uso del recurso del contrato social¹.

Al tener el ser humano un derecho natural a la libertad el único modo de que exista un poder político sobre la persona es que la misma le de su propio consentimiento. De conformidad con esto, un estado que pretenda ejercer tal poder político sin consentimiento debiera tildarse de poder ilegítimo, por consiguiente, podría considerarse que se tiene en tal evento el derecho de rebelarse frente al mismo.

El consentimiento se manifestaría mediante la propuesta que se comunica por medio de las urnas. Al votar a favor del gobierno se le está dando el pertinente consentimiento. Por otro lado, también puede pensarse que aquellos que han votado contra el gobierno han manifestado su consentimiento respecto al sistema en general (Wolff, 2001: 61).

Como primera consecuencia de lo anterior surge el pensar que las obligaciones políticas nacen tan sólo allí donde la sociedad adopta la forma de una democracia en la que todos los ciudadanos toman una parte activa en el gobierno, es decir, bajo la nomenclatura de una democracia participativa y en una medida mucho más amplia que en las democracias modernas que son en gran medida representativas. Pero entonces ¿Es qué si

¹ Es decir, un Estado estaría justificado si y solo si cada uno de los individuos sobre los cuales reclama tener autoridad le ha dado consentimiento. Por consiguiente, las instituciones políticas tienen que estar justificadas en términos de tal voluntad, así también las elecciones o las decisiones de aquellos sobre los cuales reclama tener autoridad.

las democracias contemporáneas no están a la altura del ideal recién advertido, los ciudadanos no tienen obligaciones políticas?

Una posible respuesta se encontraría en la perspectiva del consentimiento tácito, mediante el disfrute silencioso de la protección y beneficios del Estado la persona consiente tácitamente en aceptar su autoridad. Este argumento parece plausible, recibir beneficios es un modo de consentir tácitamente obediencia al Estado.

Existe también la idea del contrato hipotético por la cual si por alguna razón los seres humanos reparan que no tienen un Estado, en cuanto se dieran cuenta de tal situación, se estimaría que es racional crear uno. Ahora bien, procurando hilar más fino este tipo de consentimiento es un modo de señalar de que determinados tipos de estados merecen el asentimiento. Vale decir, el estado posee una serie de características deseables, por ejemplo, el que es la mejor esperanza para lograr la paz y la seguridad y el hecho de que en el estado de naturaleza se daría el consentimiento para crearlo confirma que posee tales características. Pero con tal idea de la teoría del contrato hipotético no se contiene una defensa voluntarista del estado, más bien en el misma radica un énfasis utilitarista, justificando al Estado su contribución al bienestar humano (Wolff, 2001: 64 y ss.).

Respecto al denominado principio de Justicia, Hume por ejemplo, defiende que cada ser humano saldrá ganando si vive en una sociedad gobernada por unas normas de justicia tales como son las reglas que regulan la propiedad privada y la seguridad personal. Puede ser que a corto plazo se tengan que hacer sacrificios, pero a largo plazo se trata de una inversión (Wolff, 2001: 78).

Sin perjuicio para el ilustrado escocés, aunque las personas estén plenamente seguras de que el segundo objetivo supere al primero, son incapaces de regular sus acciones, suelen plegarse a lo que solicitan sus pasiones que abogan siempre en favor de lo que está cercano y contiguo. Por ello cree que, si cada uno intenta realizar sus intereses a corto plazo y actúa injustamente, entonces la sociedad se vendrá abajo ocasionando con ello una gran desgracia para todos, volviendo a una situación quizás peor a la del estado de naturaleza conocido. Es la razón la que establece que debe buscarse el beneficio a largo plazo y obedecer la ley, pero al ser esta esclava de las pasiones, la preferencia por el goce inmediato se impondrá rápidamente sobre la deliberación racional.

En rigor, Hume no dio el paso siguiente de defender que los seres humanos tienen una especie de obligación moral de observar las leyes. Sin perjuicio, los teóricos de la justicia como Hart procuraron llegar más lejos. Según ellos como las personas se benefician de la existencia del Estado, se cometería una injusticia hacia el resto de ciudadanos si algunos se aprovechan de tales beneficios sin aceptar al mismo tiempo las cargas que se precisan para producirlos. Estas cargas son las obligaciones políticas, por ello se tiene el deber de justicia de aceptar el deber de obedecer al Estado.

Pero también el Estado puede legitimarse desde una perspectiva denominada sociológica y entre las diversas teorías que pueden incluirse en esta perspectiva se destaca la elaborada por Max Weber cuya conceptualización del Estado no se debe a las funciones del mismo sino respecto a su organización y la forma de utilizar su recurso más característico, el cual es la coerción. Para él será el monopolio de la violencia el rasgo caracterizador del Estado, de tal manera que en una sociedad organizada como un Estado

ningún grupo tiene el derecho a utilizarla, por lo demás el monopolio de la coacción o mejor dicho la eventualidad de recurrir a la violencia permite al Estado imponer decisiones colectivas (De Blas Guerrero, 2019: 13).

¿Qué debe entenderse entonces por legitimidad del Estado? Esta radica en ser un instrumento que sirve para «mantener la convivencia humana en orden», es decir, crear un equilibrio entre libertad y bien que permita a cada hombre llevar una vida humana digna. Se podría añadir que garantiza el derecho como condición de la libertad y el bienestar generales. Corresponde al Estado, ante todo, gobernar, pero, en segundo lugar, es también función suya hacer que el gobierno no sea simplemente un ejercicio de poder, sino protección del derecho que asiste a la persona y garantiza del bienestar de todos. No es misión del Estado traer la felicidad a la humanidad, sino que contribuir a que la misma se plasme en el acontecer político. Ni es competencia suya crear nuevas personas de naturaleza perfecta. Tampoco es cometido del Estado convertir el mundo en un paraíso y, además, tampoco es capaz de hacerlo. Por eso, cuando lo intenta, se absolutiza y traspasa sus límites (Ratzinger, 2020: 92).

El Estado vendría a ser un agente fiduciario del orden, tal cual lo ha entendido Ratzinger, que permite al hombre realizar su existencia individual y comunitaria. Es deber de todos obedecer a un Estado así. La obediencia al derecho no es un impedimento de la Libertad, sino, condición suya (Ratzinger, 2020: 93). Pero, así como se requiere de la obediencia, también en el acontecimiento político es imprescindible la participación en el poder político.

El verdadero bien que se persigue con la participación en el poder es, pues, la libertad e igualdad de todos. Pero como el poder no puede ser ejercido diariamente por todos de forma directa, es preciso delegarlo temporalmente. Aunque la delegación del poder se hace durante un plazo determinado, hasta las siguientes elecciones, requiere controles para que siga mandando la voluntad colectiva de los que han delegado el poder y no se independice la voluntad de los que lo ejercen. Por ello podría llegar a estimarse que cuando esté garantizada la libertad de todos, se habrá alcanzado el fin del Estado en relación a la sociedad civil o cuerpo político al cual se debe (Ratzinger, 2020: 85).

De ese modo se declara que el fin auténtico del cuerpo político, del cual el Estado es tan sólo una parte, la cabeza que gestiona los asuntos políticos, tal como lo entiende Maritain, consiste en otorgar a la persona la capacidad de disponer de sí mismo, pero considerando su vulnerabilidad e interrelación con los otros próximos. El cuerpo político existe únicamente para permitir al individuo que sea él mismo en su carácter de proyecto vocacional original, único e imprescindible y el Estado estaría, tal cual se ha mencionado, subordinado al cuerpo político (Maritain, 2002).

Pero la libertad individual sin contenido, que aparece a veces como el más alto fin del Estado, entendida de tal manera se anula a sí misma, pues solo puede subsistir en un orden de libertades. Necesita una medida, sin la que se convierte en violencia contra los demás. La libertad necesita, pues, un contenido. Se podría definir el mismo aludiendo al aseguramiento de los derechos humanos. De manera más precisa se delimitaría también como la garantía de la prosperidad de todos y del bien de cada uno. El subdito, es decir, el que ha delegado el poder, «puede ser libre si se reconoce a sí mismo,

es decir, si reconoce su propio bien en el bien común perseguido por los gobernantes» (Ratzinger, 2020: 95 y ss.).

Estas reflexiones permiten que aparezcan, junto a la idea de libertad, dos nuevos conceptos: lo justo y lo bueno. Aquella y estos, es decir, la libertad como forma de vida democrática y lo justo y lo bueno como contenido suyo, se hallan entre sí en un estado de tensión, que representa el contenido esencial de la lucha actual por la forma legítima de democracia y de política.

2. EL BIEN DE LA POLÍTICA: LA PRIMACÍA DE LO JUSTO COMO MANIFESTACIÓN DE LA RAZONABILIDAD

Para Cortina, hay una prioridad entre los principios y en el respeto de los derechos. La obligación de seguir a unos y respetar otros no se mide por la utilidad que puedan proporcionar o no. Así, de acuerdo con esto, lo justo tiene prioridad sobre lo Bueno (Cortina Orts, 2008).

Aunque lo bueno y lo justo son complementarios, la primacía de lo último reviste una decisiva importancia. Por ejemplo, en el caso del liberalismo, para la filósofa valenciana, esta distinción será permitida sobre la base de la distinción entre el hombre y el ciudadano. La persona en su integridad tiende a la felicidad y la busca a lo largo de su vida. Pero una de las dimensiones de la persona es su adscripción a una sociedad política, y en esa dimensión el valor supremo es la justicia. Ahora bien, lo anterior requiere que se subraye que no en todo el mundo ético la justicia tiene prioridad, sino únicamente en el ámbito ético-político.

Pero ¿Qué sucede a nivel singular? Una persona se dice que obra racionalmente cuando tiene una idea del bien, tiene proyectos vitales y organiza su vida tratando de alcanzarlos, pero considerando siempre que es tal bien el que ilumina dichas acciones. La persona puede reflexionar para adoptar los medios más adecuados, que le permitan acceder a la felicidad, tras un proceso de deliberación sobre una conducta racional, sin prejuicio de que tal deliberación no tendrá mayor importancia si antes no ha existido aproximación a la pregunta por el sentido, por ello para estudiar el comportamiento no basta únicamente anclarse en la razón.

Desde el estudio de la evolución de cómo históricamente se ha venido organizando políticamente la sociedad, inclusive de manera pre estatal, siempre habrá que considerar a la cooperación como respuesta esencial a la fragilidad y el reconocimiento de la necesidad de querer perdurar. Por ello, se puede, de entre las múltiples variables presentes a la hora de entender lo que es la sociedad, dar cuenta de la misma mediante su consideración como un esquema de cooperación. Según esto, se comprende que los que comparten las cargas han de compartir equitativamente los beneficios, y estar dispuestos también a reconocer que puede haber diferencias de juicios entre los diversos miembros del cuerpo social. Debe de existir, por ello, el ánimo de llegar ser una persona moral y cimentar la vida sobre ese afán. Por consiguiente, la justicia se entiende y se experimenta desde esta dualidad, espiritual y racional (Cortina Orts, 2007: 393).

Precisamente, este sentido de la justicia es el que permite establecer lazos intersubjetivos con las demás personas que cooperan en la misma sociedad, mientras que perseguir

el propio bien es cuestión de subjetividad. Lo razonable, para Cortina, la capacidad de intersubjetividad cooperativa debe presuponer lo racional; sin embargo, lo racional está subordinado a lo razonable, lo bueno a lo justo. De aquí, resultará que lo justo, en términos de la razón cordial, se alinea con lo valioso en sí, con lo racionalmente exigible o “razonable”, con el ámbito de las normas cuyo cumplimiento puede exigirse. Lo bueno, por su parte, se alinea con lo valioso para cada uno o para todos los miembros de la sociedad, permitiendo que se vive de manera personal cuando ha existido y se ha fraguado mediante la invitación paciente y prudente, la sugerencia de un consejo que vela por el sí mismo y por el otro en cuanto dones personales.

Un Estado de Derecho amparado en una forma democrática de ejercer el poder político considera también a la igualdad como pieza fundamental de este sistema. Tal concepto, en el tema que se trata, implicará cuestionarse si tienen cabida todos los proyectos de vida Buena (Villa Sánchez, 2015: 163-208). Porque este cuestionamiento afecta necesariamente la neutralidad del Estado frente a cada proyecto, por una parte, pero por otra también podría considerar la opción de tener un pensamiento en torno a la moralidad que quiere vivirse y buscar que todas las relaciones que ocurran al interior de la sociedad se instauran bajo dicha concepción (Bravo, 2009: 239-258).

En este sentido, puede suponerse que las decisiones políticas deben ser independientes de cualquier concepción de vida buena, ya que, en caso contrario, el Estado apoyaría unas concepciones y no otras, tratando a los ciudadanos de forma desigual. A esto habría que sumar la posibilidad de entender que tratar a una persona como igual, significaría tratarla como desearía ser tratada una persona buena, debido a que el buen gobierno debe reconocer las vidas buenas y a que tratar como igual significa tratar a cada persona como si deseara llevar la vida que de hecho es considerada como buena, en términos de convicción y de consecuencias².

“La autonomía es la dimensión moral universalizable, argumentativamente decible, que atiende a intereses defendibles, con argumentos y aceptables por los demás interlocutores. El ámbito de la autorrealización es el de los intereses que, por pertenecer a la propia idiosincracia, no tienen por qué defenderse con el tipo de argumentos que busca un consenso racional. Evaluar la igualdad (rasgo clave del individualismo ético y de su particular versión) abre perspectivas muy sugerentes. La autonomía puede convertirse en el referente de la igualdad” a decir de Muguerza, pero considerando asimismo la importancia del acto mismo de elección y la responsabilidad vinculada a

² En la ética del discurso, preocupa la validez de las normas, pero en cuanto a su procedimiento de elaboración, quedando de cierta manera en segundo plano su contenido, para lo cual es preciso reconstruir los presupuestos pragmáticos contrafácticos del habla, y, al hacerlo se muestra una doble estructura del sujeto, que se puede caracterizar con las expresiones “autorrealización” y “autonomía”. En efecto, al decir “yo” se quiere manifestar que para la persona existe un mundo subjetivo, al que se tiene un acceso privilegiado y un mundo social al que se pertenece; lo cual abre a la vez una intransferible dimensión individual y una dimensión personal, común a cualquier interlocutor virtual. Quien dice “yo” puede ser caracterizado como el singular, que se realiza a través de una biografía única, y genéricamente como persona capaz de actuar en libertad responsable. Las dos dimensiones que constituyen al sujeto son la autorrealización individual y la autonomía personal, pero este singular personal no está sólo actúa generalmente junto a otros.

ese acto de elección, para comprender la influencia de las normas (sociales) sobre la elección individual, de la que en último término quien decide se hace responsable (Muguerza Carpentier, 1994: 7-30).

“Las decisiones biográficas necesitan sentido, no argumentabilidad intersubjetivable, porque el acceso privilegiado del sujeto a su mundo personal excluye la posibilidad de que las elecciones biográficas tengan que sustentarse en mejores razones en el sentido de universalizables” (Cortina Orts, 2007: 400). Por lo demás, la articulación entre autonomía y autorrealización da luz la conexión entre lo que la propia Cortina ha denominado “ética mínima” y “ética de máximos” (Cortina Orts, 2007: 400).

El pluralismo alentará estos mínimos de justicia, los que a su vez pueden desarrollarse y abarcar paulatinamente más ámbitos de influencia, sin perjuicio de que tras ellos seguirán actuando las personas en su singularidad y por consiguiente procurando vivir en sentido convivencial, el que si bien debe reflejarse en un marco ético formalizado constitucionalmente sino goza del imperio de la concreción existencial no podrá justamente servir de ágora cívico del cuerpo político instaurado en la arena comunicativa de sus cimientos.

La ética no es tan sólo cuestión de autonomía es también asunto de plenitud, lo inmanente de la finitud requiere de la trascendencia de la espera y de la confianza que ignora lo mucho pero guarda lo esencial.

Cortina defiende que el par “universalmente exigible/personalmente inevitable” se corresponde con la distinción entre ética de mínimos de justicia, normativos y universalizables, que pueden ser defendidos con argumentos alcanzando intersubjetividad, y éticas conciliatorias de máximos, que han de ser respetadas mientras no violen los mínimos universalizables³.

En este sentido, se va elaborando una ética cívica trasnacional, encargada de responder a las grandes cuestiones desde unos valores y principios compartidos por los distintos grupos, por parte de las distintas éticas de máximos de las sociedades pluralistas, lo que podría presentar problemas en caso de que existan puntos de contradicción entre las diversas posturas reflexivas sobre el hecho moral, las cuales tendrían una naturaleza antagónica. De todas maneras, se trata de un desafío para lo que se ha denominado como una ética pública global o universal, de una ética de ciudadanía internacional (Marinas, 2018: 402).

³ La autora es de la opinión de que, en efecto, en las sociedades pluralistas las personas y los grupos sociales diseñan proyectos de felicidad, ideales de vida plena, los que se denominan éticas de máximos, que pueden ser religiosas o no serlo, pero que siempre procurarán apuntar al cumplimiento de una cosmovisión que es o puede ser invitada, pero que siempre deberá ser querida. Pero si quieren proceder adecuadamente con esos ideales, no pueden imponerlos, sino sólo ofrecerlos, acogerlos en la interioridad porque, porque son un elemento fehaciente de experiencia ética o de la eticidad y esta no se impone, no se exige ni puede ordenarse, debe antes reflexionarse: a la felicidad se llega conscientemente mediante una invitación personalmente razonable e inserta en un marco también emotivo, para que cada uno, pueda aceptarla o no en su libertad. Sin embargo, las personas formulan también exigencias de justicia, enraizadas en sus éticas, exigencias que componen unos mínimos éticos de justicia, por debajo de los cuales no se puede descender sin caer en inhumanidad. “Esos mínimos configuran el trasfondo de la cultura cívica de su comunidad, su ética cívica, la que le permite abordar juntos los problemas que afectan a todos” (Cortina Orts, 2007: 400).

¿Pero tiene alguna importancia el concepto de don en esta ética de carácter más global? Marinas se plantea una tarea arriesgada, pero esencial y muy interesante. Ella consiste en desplazar un discurso del ámbito de la filosofía política de corte utilitarista hacia el terreno de la ética, para de esta manera tratar de fundamentar éticamente el vínculo social en la polis contemporánea (Marinas, 2018: 77).

Dicho autor asevera que la línea del pensamiento crítico discurre desde la consideración de la lógica del mercado como opuesta a la lógica de la política, pasando por una articulación más matizada de lo que es la ética del intercambio, hasta una dimensión del vínculo que denomina ética y lógica del don.

La oposición entre lo económico y lo político se mantiene en un plano superficial, como el de quien pretende que existe una oposición real entre Estado y mercado, sin más aclaraciones que las diferencias en el orden institucional o jurídico. Existe por ello, en el planteamiento del autor recién citado, un énfasis sociológico en el estudio ético de la lógica del don sostenido sobre los siguientes puntos: a) La disponibilidad y la obligación de recibir; b) la obligación de corresponder; c) la obligación de superar lo recibido.

Cuando se mira de esta manera el fenómeno político, se da el postular al otro no sólo, ni principalmente, como un sujeto de intereses, sino como un interlocutor, en un sentido fundante. De este debate, pueden surgir configuraciones de lo político más fundadas en la interdependencia personal que lo cimienta que aquellos discursos en los que no se postula más dimensión que el cálculo microrracional de intereses individuales.

Considerar que, en su dimensión ética, el vínculo social está regido por la lógica del don implica explorar más a fondo el porqué de tal vínculo y, a su vez, también el para qué. Postular un vínculo social éticamente orientado, lo que a su vez quiere decir abierto, susceptible de revisión y autocritica, no ocupado por nadie de manera dominante, implica dos vías que, a juicio del propio Marinas se complementan. La una, de orden semiológico; y la otra, de orden político. Aquí, interesa la segunda de las vías (Marinas, 2018: 78).

Esta amplía la concepción del espacio de la polis, reconociendo que la formación, intercambio y recepción de signos no es la mera demanda de un stock de los mismos, que legitiman el orden de los poderes existentes. Lo político cuestiona, para el autor: “la rutina de signos naturales, que forma parte de la vida política, vale decir, que acotan la esfera de la política como práctica especializada e impiden que los sujetos políticos realicen cuestionamientos de fondo” (Marinas, 2018: 78), los cuales giran sobre todo respecto al ambiguo fundamento del supuesto pacto social, que históricamente no ha acaecido a menos que se le entienda bajo un supuesto acuerdo social de corte constitucional.

Se debe reflexionar frente al hecho de desplazar los espacios virtuales previos, que se han consolidado como naturales y que provocan la distorsión, en lo referente a la vivencia comprometida con la polis. Distorsión que también puede implicar una manera de hacer política como distribución de las diversas cuotas de poder.

Tales cuotas pueden entenderse asimismo como el ejercicio más bien egoísta de ciertos grupos, que alejan justamente la esencia del don, como ejercicio pleno de la gratuidad generosa, del quehacer político. Ello no resulta así, por cuanto se reconoce también al interior de dicha polis la implicancia directa del principio del diálogo, en un escenario de simetría que tiene por base un carácter de reciprocidad, pero a su vez de compasión. Esta

compasión permite la entrada de la magnanimidad y del gozo de ir en pos de aquel que, siendo carne de la misma carne, se encuentra en una situación de desventaja. Aquel que, al formar parte de la *ligatio* propia de la polis, requiere, en un primer momento, lo suyo, aunque puede inclusive necesitar algo más. Este algo más puede estar comprendido en una idea de la alteridad y del reconocimiento de la proximidad que, en un entendimiento del don como universo de lo abundante, que escapa a lo meramente proporcional, invita a la presencia del ser personal, como cuerpo de acogida y de acompañamiento.

Ahora bien, para ello, debe recorrerse un camino, un camino que puede denominarse como hermenéutico, personalista y existencial. Ello, porque hunde sus raíces en la búsqueda del sentido y en las entrañas del otro como alguien que es signo de verdad para la propia mismidad.

3. LA JUSTICIA Y LA ALIANZA DE LO ÉTICO Y LO POLÍTICO

Cada ética y cada política engendran una problemática singular y original, que se cruza con la problemática de la otra, desde una particularidad irrenunciable. No obstante, esta proximidad entre ética y política, lo que produce son intersecciones entre ambas esferas más que coincidencias. Específicamente, la política se inscribe en la ética si puede mostrar con claridad que la persona tiene prerrogativas, las cuales no se realizan sin la existencia política.

De esta manera, lo político puede entenderse como un medio en el cumplimiento del deseo de la vida buena, constitutivo de la ética no instrumentalmente sino desde una perspectiva claramente teleológica. Así, se inscribe en la teleología del deseo de la vida realizada; de lo cual se deriva que el valor ético del nivel propiamente político de la institución es la justicia, aunque sobre ello no existe consenso.

Existe por lo demás una basta tradición política enraizada en el humanismo cívico, donde se esgrime que la existencia política es una realidad normal incuestionable, las personas son seres sociales y políticos que comparten vida en común. La ciudad, por tal motivo, vendría a ser un mero resultado de esa existencia compartida de los hombres o, si se prefiere, un producto de su sociabilidad a secas, y no derivada de un artificio o tan sólo un producto de la inteligencia (García, 2009: 34).

Específicamente, la justicia caracteriza a toda institución social, pero sobre todo concierne a las instituciones consideradas desde la perspectiva del reparto de la distribución de roles, servicios, ventajas y desventajas, etc. Desde esta óptica de la cooperación, la sociedad es una sociedad política; en tal sentido, puede afirmarse que la justicia articula el querer vivir en común. En esta comunidad, la igualdad se presenta como la realización política del deseo de reconocimiento y se consigue mediante las reglas de justicia que se encuentran inmersas en las diversas normas que modelan el ordenamiento jurídico.

El ámbito de la justicia estima, por una parte, su sentido desde una perspectiva teleológica, para luego considerar la perspectiva más enfocada a la regla o los principios de justicia (deontológicos). Sin embargo, no se puede olvidar que la distribución realizada, para ser legítima, necesita que los afectados la consideren aceptable, y esta aceptabilidad

depende a su vez de las modalidades y grados de participación en la decisión política, tal cual lo entiende Picontó Novales (Picontó Novales, 2006: 96).

Es a propósito de la constitución de predicados, que califican a la acción humana en términos de moralidad, como la justicia forma parte integrante del deseo de vivir bien. En otras palabras, el deseo de vivir bien en las instituciones justas se alza al mismo nivel que la moralidad personal y que la promesa de reciprocidad de la amistad, esta última también entendida en sentido cívico según la clásica tradición del aristotelismo y el tomismo.

Para García Marzá, la democracia radical puede entenderse desde el esfuerzo por mejorar progresivamente los procedimientos para la formación de una voluntad común. Para ello, los recursos jurídicos son necesarios. Pero debe debatirse si acaso son suficientes, para explicar los mecanismos de coordinación y organización presentes en el ámbito de lo directivo, como aquellos que corresponden al cuerpo político. De hecho, no puede olvidarse que “la democracia consiste en un entramado de instituciones, y aquellas que componen el estado de coerción del Derecho requieren de credibilidad y confianza previas” (García Marzá, 2018: 463 y ss.).

No existen asociaciones u organismos sin prácticas estratégicas y relaciones de poder, ni existen instituciones que no apoyen su legitimidad en el posible acuerdo de los afectados, lo cual provoca que previamente deban ser escuchados. Por consiguiente, cuentan con una especie de fuerza de producción de la propia comunicación, amparada en los recursos morales, y que tiene que ver con la capacidad de entenderse y actuar conjuntamente, por parte de los sujetos, con la capacidad de alcanzar acuerdos.

Desde la perspectiva de la hermenéutica crítica, se intenta dar razón de la diversidad y pluralidad de las diferentes esferas de la sociedad civil. Desde esta visión, con la exigencia moral de una participación igual y efectiva, se consigue que las instituciones de la sociedad civil respondan del poder que tienen, de su capacidad para incluir a todos los implicados en la definición y satisfacción de los intereses en juego, de la participación real y efectiva de los diferentes grupos de interés que componen cada tipo de institución.

Una democracia amparada en lo justo es una democracia que bebe no solo de la necesaria representación política de carácter liberal, sino que además implica la participación ciudadana según el aprendizaje del humanismo cívico, por consiguiente, implica una aspiración moral, una exigencia moral que hace asimismo referencia a una forma de organizar la vida en común, la vida personal que se vive en comunidad. Por ello: ¿cómo vislumbrar lo justo en este tipo de democracia?

Lo justo, en primer lugar, se enuncia en un optativo antes de enunciarse en un imperativo. Allí está precisamente la señal de su enraizamiento en la vida. Es precisamente ello lo que fuerza a elevarse desde el punto de vista teleológico al deontológico; de esta forma, lo que exige ser examinado es la manera en que se conduce la vida⁴.

⁴ Jurídicamente, debe reflexionarse sobre la capacidad de la persona que se tiene por responsable de sus actos. Lo que se encuentra relacionado con la noción de responsabilidad, que de una u otra manera conduzca la idea de que la acción puede ser imputada al agente tenido por su verdadero autor. Los conceptos de capacidad y de imputabilidad, toman de nuevo relieve al ser considerados desde la perspectiva de un acercamiento teleológico a la idea de justicia. Así, estos conceptos una vez resituados en el tra-

El preguntar quién es sujeto de derecho, es en el fondo preguntarse moralmente por quién es sujeto de estima o de respeto. En tal sentido, el concepto de capacidad significa el referente último del respeto moral y del reconocimiento de la persona como sujeto de derecho⁵. Por ello, no se trata de constituir al sujeto, sino de comprenderlo. Este ya está en la sociedad, habla, actúa, narra su vida y está en relación con los otros. Todo lo cual conduce a plantearse la pregunta por su existencia, por su identidad, sus capacidades (Sánchez Hernández, 2013: 114). Estas vienen a sumarse a aquellas que consisten en evaluar nuestras acciones en términos de lo “bueno” y de lo “obligatorio”. Es decir, cada persona se valora a sí misma como capaz de evaluar su propia acción, de juzgarla imparcialmente; de ahí que la estima de sí, que el respeto de sí, dirigen de esta manera a un sujeto capaz.

Dentro de tal contexto, deben distinguirse dos lados respecto a la capacidad. Por una parte, se encuentra el lado activo (actuante); mientras que, por otra parte, se encuentra el lado pasivo (sufriente) de la denominada obligación moral. Estos dos planos del hacer y del padecer, de la persona capaz, llevan a reconsiderar la imputabilidad en términos de “poder y no poder”. Ello lleva a preguntarse por el aspecto decisivo de que el otro, el próximo dependa de las decisiones del ser personal, de su actuación. La condición humana es tal que las personas dependen unas de otras (Esquirol, 2005: 179).

Por otra parte, las condiciones que permiten al sujeto de derecho actualizar sus aptitudes precisan de la mediación continua de formas interpersonales de alteridad y de formas institucionales de asociación, para poder convertirse en poderes reales. Estos a su vez corresponden a derechos reales. Para ello, habrá que ir más allá de las relaciones situadas bajo el emblema del diálogo entre el “yo” y el “tú”. En este sentido, faltaría la relación con el tercero, la cual es tan permisiva y primitiva como la relación con el tú.

Lo anterior es de la mayor importancia, si se quiere dar cuenta del paso de la noción de la persona capaz a la del sujeto real de derecho. Así, solamente la relación con terceros permite un tipo de mediación institucional imprescindible para la constitución de un sujeto real de derecho, o, dicho de otra forma, de un ciudadano, con posibilidades de poder participar de manera activa en la toma de decisiones que conciernen a lo político.

Desde el plano ético de la estima de sí, se consigue llegar a la constitución de un sujeto capaz de imputación ético jurídico (Techera Díaz, 2014: 217-237). Tomada la responsabilidad en este sentido, se hace evidente el carácter intersubjetivo de la misma. Así, en la promesa, se considera que el otro está implicado desde una amplia gama de perspectivas, que, en el ejercicio legítimo de su libertad es llamado a la responsabilidad manteniendo la palabra dada, la promesa estipulada. Es precisamente dentro de esta estructura de confianza, donde se intercala el vínculo social instituido por los contratos, los pactos de todas las clases, los cuales dotan de estructura jurídica al intercambio de las palabras que

yecto del deseo de una vida buena, se revelan como constitutivos de dos presuposiciones antropológicas complementarias de una ética de lo justo.

⁵ Hay autores que han subrayado como uno de los senderos seguidos por Ricoeur a lo largo de su obra el referente a la filosofía del sujeto, y, dentro de ella, este se ha preocupado extensamente del estatuto del sujeto actuante en términos de su libertad e identidad. Por ejemplo: Martínez García, J. L., “Aporías del Derecho”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, tomo XVI, Madrid, 1999, pp. 68-69.

dan vida al acuerdo de voluntades, el ya referido contrato social a nivel de configuración del cuerpo político.

Por otro lado, según Picontó Novales, “el principio de que los pactos deben ser observados constituye una regla de reconocimiento que supera el cara a cara de la promesa de persona a persona. En este sentido, esta regla engloba a cualquiera que viva bajo las mismas leyes, y tratándose del Derecho internacional, a la humanidad entera” (Picontó Novales, 2008: 99).

Más aún, el ciudadano, producto de esta medicación institucional, no puede anhelar más que el que todos los seres humanos gocen, igual que él, de esta mediación política, que se constituye una condición necesaria y suficiente para la transición de la persona capaz a ciudadano. Detrás de esto se encuentra la discusión, ya antigua, de considerar como elemento humano del Estado a toda la población, sin perjuicio de la distinción entre nacionalidad y ciudadanía.

Desde otra perspectiva, el que la promesa sea un modelo no implica necesariamente que su observancia sea obligatoria, ni su contenido sea una obligación por la cual una persona se vincule a un deber, sino que prometer es, a fin de cuentas, vincularse, constituir una alianza con el otro, en su condición de proyecto, es mirar hacia el futuro compartido que surge de una determinada actuación.

“De ahí que la teoría de los actos del habla no implica en sí misma ninguna ética, esto es, no resuelve el cómo pasar de la obligación, constituida por el acto de prometer, a la obligación estrictamente moral de cumplir las promesas” (Picontó Novales, 2008: 99). Llegado este punto, es importante considerar que la justicia no es primera ni únicamente una virtud intersubjetiva, regidora de relaciones bilaterales, sino de instituciones sociales.

En tal sentido, la institución se dedica a promover el bien de todos los que participan en ella, a atribuir a cada uno lo suyo. Y ese cada uno es precisamente el destinatario de un reparto justo. En definitiva, la justicia, considerando este ámbito, es básicamente distributiva y su enfoque se sitúa en el plano deontológico, cuya independencia reclama, aunque sin apelar a la trascendencia; esto, para algunos estudiosos, tales como Teubner⁶. La idea de justicia no es puramente moral, sino que aparte tiene un significado ético, lo justo se sitúa entre lo legal y lo bueno. Además, el sentido de la justicia no se agota en la construcción de los sistemas políticos y jurídicos que suscita.

Por ello, entre la adopción de una perspectiva exclusivamente deontologista y el recurso a un procedimiento contractualista, existe un vínculo necesario. Y, si el deontologismo y el contractualismo son las dos caras de una misma moneda, entonces, las críticas suscitadas por todo intento de hacer derivar la obligación de ser justos de un presunto contrato primitivo, hipotético y ahistórico, afectarían negativamente a todo el sistema, entendido bajo esta formulación.

⁶ Lo justo no puede definirse recurriendo al bien, sino que se ha de construir mediante una deliberación que tiene lugar dentro de esas condiciones de imparcialidad absoluta a la que RAWLS denomina posición originaria, en medio de la cual las partes escogen los principios de justicia y suscriben un contrato por el cual se comprometen a su cumplimiento. Teubner, G., “Justicia autosubversiva: ¿fórmula de contingencia o de trascendencia del derecho?”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 44, 2010, pp. 217-248.

La idea de bien no está del todo ausente de una teoría donde lo justo tiene prioridad sobre lo bueno. Cabe justificar esas concepciones del bien, dentro de un formalismo procedimental que defiende y, sobre todo, mantiene, la idea de contrato, sobre la base de la razonabilidad que sostiene. Así, la prioridad de lo justo sobre el bien no sólo se debe a que sus exigencias son moralmente prioritarias, sino también a que los principios de justicia se obtienen mediante un procedimiento que se presume independiente de toda concepción del bien que pueda introducir el disenso entre las personas que han de deliberar sobre dichos principios ¿Esto implica vivir en el reino del relativismo?

Se hace preciso subrayar que lo que se excluye del ámbito de lo justo no es tanto el bien en general, cuanto el desacuerdo que determinadas concepciones del bien generan entre los individuos. Esto explica, tal como lo ha entendido López Castellón que dicha exclusión responda a las mismas razones por las que se excluyen otras fuentes de desigualdad, como las diferentes aptitudes de los sujetos o las posiciones sociales que ocupan (López Castellón, 1997: 388).

Desde otra perspectiva, se ha señalado cómo el acento en la racionalidad de una teoría de la justicia pretende, entre otras cosas, ofrecer una concepción de la naturaleza razonable del ser humano; así como su descripción de la posición original alienta la sospecha de que lo que se propone es ofrecer una teoría de aplicación universal (Massimo Cuomo, 2012: 44-60).

En consecuencia, los principios de justicia no pueden entenderse como verdaderos, sino más bien como válidos para cada uno, a la luz de lo que constituye nuestra conciencia moral o política. Es así como se destaca la idea de sociedad en cuanto sistema equitativo de cooperación entre ciudadanos libres, mediante el ejercicio público de la razón, sociedad o cuerpo político, comunidad de comunidades que mediante lazos racionales guarda en su seno a una reunión de dones.

Se trata entonces, con esto, de una teoría práctica, encaminada a pasar del actual desacuerdo sobre las razones apropiadas para justificar, criticar, reforzar o apropiarse las normas e instituciones básicas que posibilitan y precisan la convivencia, a procurar encontrar los puntos en común entre las diversas doctrinas globales razonables (Picontó Novales, 2006: 05). Esto, partiendo de las más profundas bases del entendimiento insertas en la cultura pública, en ese fondo de sobrentendidos que constituye el sentido común.

Puede estimarse que el respeto de sí cae dentro de los bienes primarios. También:

“Que las partes que deliberan en la posición original disponen previamente de un sentido de justicia, y que el anti-utilitarismo puede llevar a rechazar -en nombre del principio de igualdad que forma parte de la justicia- la justificación del principio que legitima el sacrificio de una persona o de un sector de la sociedad en beneficio de la mayoría” (Picontó Novales, 2006: 105).

La pregunta que se plantea, entonces, es la de si puede constituirse una teoría estrictamente procedimental de la justicia, sin presuponer que las partes que la formulan y acuerdan poseen un sentido previo de la justicia (Picontó Novales, 2008: 763-774).

Hoy en día, la ciudadanía que convive en los diversos Estados constitucionales y de Derecho, es parte de un cuerpo político consciente de los valores que lo sostienen, aun-

que implique esto un trabajo diario, nunca certero ni tampoco imposible de destruir, ante ello es importante resaltar que:

“Existe la convicción, en la cultura política pública, de que todos los ciudadanos, son libres e iguales, y ello sobre la base de lo que prescriben los principios de justicia; principios que, a su vez, son una racionalización de las propias convicciones. Sin embargo, es en las situaciones en las que reina ya un cierto consenso moral donde se formula lo que podría llamarse una precomprensión de los principios de justicia, y esto permite enunciarlos antes incluso de que el proceso de formalización sea entablado” (Picontó Novales, 2008: 107).

Un Estado democrático, más que eliminar los conflictos, lo que hace es inventar los procedimientos que permitan considerarlos negociables. Por lo tanto, la función de juzgar recupera su verdadera dimensión: acoger los conflictos y zanjarlos, procurando guardar una apariencia de conciliación. Pero considerando que dicha apariencia es antesala del sentimiento de convivir bajo el alero de la seguridad jurídica que desprende la búsqueda de lo justo.

Detrás de ello, existe cierta tragedia, que enfatiza el acto de juzgar y que debe arbitrar, a menudo, entre un bien y un mal, y en algunos casos también entre un gris y otro gris, no ya entre lo blanco y lo negro. Propósito que pone en escena el definir la sabiduría ética como una articulación prudente entre los principios y los juicios, teniendo como horizonte la buena vida para los otros, mediando instituciones justas⁷.

En un mundo existencialmente compartido, la justicia trasciende lo individual, comprende el caminar junto a otros con quienes se cohabita en el cuerpo político. El camino del imperio de una justicia, si bien no plena al menos profundamente personal y convivencial, es una peregrinación, peregrinación cuyo fin es el sentido. Y la pregunta por el sentido es la pregunta por la verdad de la vida personal y social, en la cual se existe como una estrella, antropológicamente persona, éticamente universal, y en un cielo de fondo, habitado por tantas otras como tantos granos de arena duermen en todas las playas de este mundo.

⁷ Por otro lado, la problemática del mal y la de la fragilidad del bien, permite reflexionar sobre el paso del hombre culpable al hombre capaz. En tal sentido, a pesar del mal y que este no puede tener la última palabra, será preciso dejar abierta la posibilidad de la narración en la que el sujeto pueda reconsiderar la unidad y su preocupación por la vida buena.

GUERRA ILIMITADA, VIOLENCIA INCREMENTAL Y SEGURIDAD TRANSDOMINIO

Dr. David García Cantalapiedra
Profesor titular de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid
DOI: 10.14679/2400

“If an entity uses robots to conduct a massive offensive and destroys the opponent’s entire robot army, does the war end? Or did a naïve population just realize they would have to fight the war themselves? Are they ready? What is the legal justification of the *casus belli* and enmity animating their will?”

1. ORDEN INTERNACIONAL, GUERRA Y SEGURIDAD

El concepto de seguridad está cambiando más rápido de lo que piensan los políticos, militares y académicos. Así, la separación entre la seguridad interior y exterior se ha estado difuminando progresivamente y los ataques del 11 de septiembre de 2001 confirmaron esta dinámica. La Seguridad Comprensiva se había utilizado desde principios de la década de 1990: “*Security is taken to be about the pursuit of freedom from threat and the ability of states and societies to maintain their independent identity and their functional integrity against forces of change, which they see as hostile*” (Buzan, 1991).

La lógica de la ampliación de este concepto de seguridad después de la Guerra Fría, mientras que sufrió un proceso de desmilitarización, paradójicamente, introdujo una extensa variedad de áreas para *securitizar*, algunas de ellas apenas relacionadas con la seguridad “clásica” y que cerró la etapa de los Estudios Estratégicos. Sin embargo, abriría un intenso debate en los ámbitos político y académico debido a la problemática de esas nuevas amenazas y desafíos y provocaban en la estructura de la concepción general de ese modelo de seguridad. Esto impulsaría la creación del llamado enfoque integral, y más tarde el uso de la Resiliencia. Por lo tanto, una concepción que habría funcionado lo suficientemente bien después de la Guerra Fría fue duramente afectada cuando los ataques del 11 de septiembre produjeron una progresiva re-militarización de la seguridad llevada a cabo por Estados y Actores No Estatales.

Sin embargo, esta re-militarización significaba evitar la “guerra convencional”, con la mayoría de estos actores actuando bajo el nivel del concepto legal de guerra: las lecciones de la Guerra del Golfo, pero también las de Somalia o Kosovo entre otras, habían quedado claras para ambos tipos de actores: por un lado para Rusia, China y otros estados autoritarios, y por otro para AQ, Talibán, ISIS y otras insurgencias, pero también para otros como los poderosos grupos de crimen organizado transnacional. Esto produciría un número importante de debates conceptuales pero otros conceptos como la “Guerra Ilimitada o sin restricciones” (Unrestricted Warfare) y la “Estrategia de las Tres Guerras” (Three Warfare Strategy) (Urw-Qiao Liang and Wang Xiangsui, 1999) o la “Insurgencia Criminal” (Sullivan y Bunker, 2011), no recibieron suficiente atención.

Lo cierto fue que ninguno de estos conceptos generó respuestas en la comunidad estratégica occidental. Además, las dinámicas y amenazas más “clásicas” como las armas nucleares también han recuperado un papel principal nuevamente en este escenario, pero sin el marco de “reglas” de la Guerra Fría. Este escenario sería aún más complejo debido al impacto de la militarización del espacio, la irrupción transversal del ciberespacio, la bio-tecnología y de la Inteligencia Artificial (Kissinger, 2019).

A pesar de ello, la comunidad académica de Estudios de Seguridad, la Comunidad Estratégica de la UE o incluso las instituciones de la UE apenas han abandonado o modificado sus enfoques principales. Incluso se han mantenido en posiciones ideológicamente bastante atrincheradas a pesar del fin del Orden de Seguridad Europeo Post-Guerra Fría tras el abandono del Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa por Rusia en 2007, la ruptura del Principio III del Acta Final de Helsinki (Inviolabilidad de las fronteras) con la invasión de Georgia (2008) y Ucrania (2014), y la denuncia y fin del Tratado INF de 1987 en 2019. Solo tras la crisis de 2014 en Ucrania, hubo pasos tímidos centrados en cómo responder a la “Guerra de Nueva Generación” de Rusia a través de las definiciones de la OTAN sobre la Guerra Híbrida. Finalmente, instituciones y organismos de la UE ofrecerían respuestas a estas dinámicas, pero no ofrecían un análisis sobre el impacto de la Guerra Ilimitada, o una revisión real y profunda sobre nuestra concepción de la seguridad. El pensamiento estratégico europeo no ha reconsiderado seria y profundamente nuestra concepción de la seguridad respecto a una serie de temas clave: la relación concepto de la Guerra-Orden Internacional Liberal en declive; la incertidumbre como el problema central en un proceso de solapamiento entre seguridad y defensa; tercero, y la gran estrategia a largo plazo en un contexto de competición (Brands, 2019: 31-51; CSIS, 2018) y Guerra Ilimitada (Ferchen, 2018; Tobin, 2018; Walt, 2019). Y, finalmente, y coexistiendo con esta realidad (o interrelacionada con ella), la existencia de una red global de redes donde se juega no a través de la negociación sino mediante la construcción de conexiones y relaciones y en la dinámica de los sistemas no jerárquicos (Jervis, 1999).

1.1. Un nuevo sistema internacional, un nuevo concepto de seguridad

Viniendo del impulso del “Fin de la Historia” y de un momento en que todavía parecía fácil establecer la diferencia entre la paz y la guerra, y la seguridad interior y la seguridad externa, también fue fácil establecer un concepto de seguridad modular y una idea de

complejo de seguridad, en el que la seguridad de los estados y los individuos estaban intrínsecamente vinculados, como estableció la Escuela de Copenhague durante la década de los 90 (Buzan, Waever y Wilde, 1998).

Esta aproximación partía de cierta idea de orden, realmente basada en un sistema Westfaliano y un orden internacional liberal. Sin embargo, Hedley Bull ya establecía en su seminal *The Anarchic Society* de 1977, los cambios que podrían tener lugar en la estructura del sistema internacional donde los Estados, ese sistema de Westfalia, comenzarían a perder su dominio: una reducción progresiva de soberanía a favor de los actores no estatales, que provocarían la aparición de la violencia privada y la pérdida de un monopolio sobre el uso de la fuerza, incluida la influencia de los actores transnacionales y la tecnología, podrían hacer desaparecer progresivamente las fronteras. Bull argumentó que, si ocurriera esta dinámica, entre otros, el sistema internacional podría volver a una situación pre-wesfaliana y que habría una serie completa de actores no estatales que no solo competirían con el Estado como entidades principales del sistema internacional, sino que incluso podrían reemplazarlo (Bull, 1977).

Así, la Guerra era violencia organizada entre Estados soberanos por normas o reglas, ya fueran legales o no, de los Estados. Sin embargo, si el sistema evolucionara a esa situación pre-wesfaliana que planteó Bull, ¿sería solo la violencia organizada de las unidades políticas llevadas unas contra otras lo que consideraríamos Guerra, o este concepto se ampliaría? ¿Qué pasaría si hubiera unidades políticas no estatales, o incluso unidades no políticas, desde el punto de vista de la definición de Guerra? ¿Sería posible la Guerra entre ellos y los Estados? Además, ¿sería posible la Guerra en un sistema pre-wesfaliano? Bull articuló su concepto de Guerra a través de la diferencia entre la guerra en el sentido material, es decir, las hostilidades reales, y la guerra en el sentido legal o normativo: por ejemplo, si se habla de la Guerra en el sentido legal, la distinción entre Guerra y Paz es absoluta. Por otro lado, la guerra en el sentido material es a veces difícil de distinguir de la paz. Pero Bull reconoció la imposibilidad de separar los dos, ya que la dinámica de las hostilidades a veces juega en contra esa separación. Así, las “amenazas híbridas” o la “zona gris” siempre han existido en diferentes formas, pero una falta de conciencia histórica también ha contribuido a nuestra falta de preparación conceptual (Echeverría, 2016). Rosa Brooks afirma: “In a world in which the push of a button can lead, within seconds, to the deaths of a specific man more than eight thousand miles away, is it possible to define “war” with clarity? Most of all: As the boundaries around war and the military grow ever more blurry, will we all pay a price?” (Brooks, 2016: 8).

2. LA NECESIDAD DE UN NUEVO MARCO DE ANÁLISIS MULTI-DOMINIO: AMENAZAS HÍBRIDAS, GUERRA ILIMITADA Y UN CONCEPTO DE SEGURIDAD TRANS-DOMINIO

Frank Hoffman, las Fuerzas Armadas de EEUU (Hoffman, 2009), la UE, el Centro de Excelencia sobre Amenazas Híbridas (HybridCoE), o la OTAN hacen aproximaciones y definiciones diferentes sobre las amenazas híbridas, y otros usan el término para describir la llamada Doctrina “Gerasimov” (Galeotti, 2014). Esta situación plantea una falta de consenso doctrinal y la existencia de grandes diferencias sobre el alcan-

ce material del concepto. Aurel Sari estima que, establecer que las amenazas híbridas son actividades producidas por debajo del umbral de una guerra legalmente declarado sería hasta cierto punto *naïve*, y socavaría cualquier intento de definición claro ya que estas “guerras” son ya una rareza. Brooks establece: “Similarly, we struggle to tell the difference between “civilians” and “combatants.” What counts as a protected civilian object in cyberspace? When can a hacker, a financier, or a propagandist be considered a combatant?” (Brooks, 2018).

Cada vez más se difumina la distinción clara entre lo que es y lo que no es un campo de batalla: los llamados Espacios Comunes (Global Commons) son todos campos de batalla potenciales, pero también los espacios no físicos. Así, parece que no hay consenso sobre qué es un campo de batalla o no, entre qué es la paz o la guerra, cuál es el estado «normal» y cómo definiremos la seguridad. La doctrina ha debatido sobre la naturaleza y el impacto de estas amenazas, pero no existe un debate sobre el impacto de estas categorías en los Estudios de Seguridad, ni un intento real de ofrecer nuevos enfoques y la definición del concepto de Seguridad (Barkawi, 2011: 701-716).

Sin embargo, las concepciones anteriores al primer enfoque de Hoffman suponían ya un desafío incluso más importante: los coroneles del Ejército Popular de la RPC Qiao Liang y Wang Xiangsui definieron la Guerra en su libro de 1999 “Guerra Ilimitada” como “el uso de todos los medios, incluidas las fuerzas armadas o no armadas, militares y no militares, y medios letales y no letales para obligar a un enemigo a aceptar sus intereses” (Qiao Liang y Wang Xiangsui, 1999: 7; Harold, 2018). Así, la idea de limitar la Guerra como concepto y objetivo no funcionaría ya tal como fue desarrollado por Hedley Bull. Paradójicamente, a pesar de que las características y los medios de la Guerra han evolucionado, esta sigue siendo, *a la Clausewitz*, “un acto de fuerza para obligar a nuestro enemigo a hacer nuestra voluntad”, donde “para la aplicación de esa fuerza no hay límite” (Clausewitz, 2010 reedición)

Sin embargo, no habría que pensar en esa aplicación desde el punto de vista de fuerza material y militar incremental, sino en la búsqueda de la expansión de los dominios de la Guerra. Esto hace posible la expansión exponencial del concepto del campo de batalla más allá del dominio físico al eliminar sus restricciones geográficas, funcionales, políticas y legales, permitiendo que se vuelva omnipresente. En respuesta a la pregunta, “¿Dónde está el campo de batalla?” simplemente ahora está “en todas partes”. Por lo tanto, esta aplicación podría ser cualitativa y no necesariamente cuantitativa en términos de escalada en el uso de la fuerza cinética militar como se interpreta comúnmente. Esta expansión de los medios se hace a los diferentes dominios: todos estos actores, todas estas capacidades diferentes, significan extenderse a todos los dominios. Paradójicamente, al apuntar al control de estos dominios, esto también podría significar una tendencia a su “militarización”, sobre todo por el impacto transversal del ciberespacio y la pérdida de diferencia entre lo civil y lo militar: es sintomático este uso y la búsqueda de control de los dominios, sobre todo del ciberespacio por parte de algunas grandes potencias (Beha, 2011; Laskai, 2018; Schlzke, 2017).

Este proceso está en directa relación con el otro aspecto que Bull señaló como una causa para el fin del sistema de Westfalia: la 4ª Revolución Industrial-Tecnológica, el

ciberespacio, la Inteligencia Artificial (IA) y la relación con los humanos, no solo en el Internet de las Cosas (IoT), sino en el Campo de Batalla de las Cosas (Battlefield of Things, BoT). Como Alexander Kott establece:

“What happens on the future battlefield when humans and machines battle each other yet “think” very differently?: “it . . . makes the battlefield harder to understand and manage. Human warfighters have to face a much more complex, more unpredictable world where things have the mind of their own and perform actions that may appear inexplicable to the humans” (Kott, 2018: 147).

¿Cómo será la relación humano-IA? ¿Será una fuerza humana prescindible tácticamente para sostener estratégicamente una máquina-robot autónoma/IA, que ofrecerá la victoria en un enfrentamiento, batalla, guerra o conflicto general? En este sentido las expectativas para una IA podrían ser diferentes a las de los humanos. Al mismo tiempo, como los niveles de incertidumbre serán más y más altos en el campo de batalla, también lo serán en el ámbito de la seguridad: ¿quién va a identificar una amenaza existencial y un objeto o ideal para proteger? ¿Será necesario persuadir a una audiencia? Más aún, ¿habrá un proceso situación normal-securitización-desecuritización, de acuerdo con los parámetros de la Escuela de Copenhague? Este nuevo “campo de batalla” está tan lleno de incertidumbre que hace casi imposible conocer amenazas, objetos protegidos, estrategias claras o “actos discursivos”. Esa incertidumbre nos empujaría a buscar el control de los dominios tanto como podamos para reducirla.

En el campo de la defensa parece que esta situación conduce al campo de batalla y operaciones multi-dominio (Shmuel, 2017). Rosa Brooks establece: “Similarly, we struggle to tell the difference between “civilians” and “combatants.” What counts as a protected civilian object in cyberspace? When can a hacker, a financier, or a propagandist be considered a combatant?” (Brooks, 2018). Realmente nos acercamos a otro espacio de seguridad y por ende a un nuevo concepto. Estas dinámicas así podrían favorecer una convergencia en la “militarización” de la Seguridad, y tal como advierte Lydia Kostopoulus, en una búsqueda de “*preventive policing in Defense*” (Kostopoulus, 2019: 2), terminando definitivamente con la división entre seguridad interior y exterior.

Sin embargo, los objetivos para la Seguridad no parecen ser aquellos en los que se haya centrado hasta ahora: primero, ya que no está claro el significado del Estado, y este, junto a las sociedades y los seres humanos, cómo compiten como receptores de esta protección aunque hay una tendencia a priorizar la seguridad nacional de nuevo; segundo, la tecnología no es inherentemente civil o militar, y hace que todos los conflictos sean conflictos multi-dominio/civil-militar; tercero, todos los dominios no tienen la misma importancia, y no está claro que existe un “dominio” de cada dominio (Hefty, 2017).

La característica más importante de este nuevo espacio de seguridad trans-dominio es su naturaleza integrada, aunque asimétrica, con una tendencia que parece apuntar a controlar los dominios como objetivo principal: físico (tierra, mar, aire, espacio), información/ciber, cognitivo, moral y social (Reed, 2008). Los estados y otros actores buscaran ese dominio, en función de sus capacidades, y no parece que todos tengan como objetivo la protección de las personas, sino su control. En este sentido los estados en general tenderán hacia la seguridad nacional y los estados autoritarios hacia la supervivencia del

partido o grupo en el poder. En este caso la incertidumbre no tendrá como respuesta la resiliencia, sino una expansión del control interno por parte del estado (Boyd, 2019; Liang, 2018):

- Dominio (s) físico (s): son los dominios de tierra, mar, aire y espacio.
- Dominio de información: donde se crea, manipula y comparte la información. Se extiende por el dominio cibernético.
- Dominio cognitivo: donde residen la intención, la doctrina, las tácticas, las técnicas y los procedimientos.
- Dominio social: donde se interactúa, se intercambia información, forman conciencia, comprensión compartida y toman decisiones: “social media/networks are the foundation of commercial, political and civil life” (Singer y Brooking, 2018: 262).

Así, la Seguridad (Singer y Brooking, 2018: 262) no parece que este dividida en dimensiones espaciales globales, regionales o locales, sino en el Dominio físico, sobre todo debido a la desaparición de la seguridad interior y exterior, y a que las “identidades” de los actores (estados o actores no estatales) tampoco están claramente definidas; la incertidumbre y esta difusión en los identidad de los actores (en el fondo, de la soberanía) hace complicado el establecimiento de objetos referentes ya sean estados, principios o personas, debido a la fuerte influencia que generaría el dominio social, con muchos actores entre población, empresas, gobiernos y otros actores no estatales; los sectores estarán en función de los dominios de información y cognitivo.

Las dimensiones espaciales, sectores, identidades y la naturaleza de los objetos de referencia servían para crear un marco que estudiaba los temas que “son representados como amenazas existenciales a los objetos de referencia por un actor de seguridad que genera el respaldo de las medidas de emergencia más allá de las reglas obligatorias legales del sistema de gobierno democrático” (Buzan, 1998: 5). ¿Quién va a identificar una amenaza existencial y un objeto o ideal para proteger? ¿Será necesario persuadir a una audiencia? Más aún, ¿habrá un proceso securitización-desecuritización, de acuerdo con los parámetros de la Escuela de Copenhague? Este nuevo “campo de batalla” está tan lleno de incertidumbre que hace muy difícil conocer amenazas, establecer objetos protegidos y crear estrategias claras.

3. CONSECUENCIAS PARA LA SEGURIDAD, LA DEFENSA Y LA DISUASIÓN

Siguiendo la conceptualización que nos da la Guerra Ilimitada y a su extensión a todos los ámbitos y dominios tal como vemos las dinámicas actuales, paradójicamente parece que estas empujan realmente a una “militarización” de todos los dominios, y por ende de la seguridad, como estamos viendo en la lucha contra los carteles en Latinoamérica o contra las sinergias terrorismo-crimen organizado. En principio, la dinámica marcada en esta definición junto con el uso de medios y actores no militares parecería contradecir esa tendencia sin embargo, el conflicto se mueve en todos los ámbitos y la pérdida de separación entre seguridad interior y exterior empuja a una fusión seguridad-defensa.

Cuestiones como el tratamiento legal de acciones bajo el umbral de la “guerra”, la atribución de los ataques cibernéticos, ataques trans-dominios, la convergencia de crimen e insurgencia, hibridación, áreas desgobernadas y sub-gobernadas junto con la difusión de poder desde el estado westfaliano hace que debamos replantearnos nuestra visión sobre la seguridad, la defensa y sobre la disuasión. ¿Cómo considerar un ciberataque que inutilice las centrales nucleares y eléctricas de un país? ¿Cómo saber qué tipo de objetivo o beneficio hay tras él? La atribución sería básica, pero saber las intenciones sería fundamental (Rosato, 2015: 48-88), aunque ¿cómo saberla? ¿Y responder con un ataque militar cinético a un ciber-ataque sería una respuesta incremental o una opción alternativa y aceptable? ¿Sería esto un aumento de la beligerancia o sería un acto “normal” de respuesta y opcional en este escenario trans-dominio? (García Cantalapiedra, 2019). En este sentido, este paso de un dominio a otro apunta a ese espacio de seguridad trans-dominio. Por extensión, la disuasión será también trans-dominio, lo que implica el uso de capacidades de un tipo para contrarrestar amenazas o combinaciones de amenazas de otro tipo, a fin de evitar ataques inaceptables.

En realidad, este tipo de disuasión también se producía durante la Guerra Fría, pero lo que ha cambiado es que la respuesta a un ataque cibernético destructivo no tiene por qué limitarse al dominio cibernético, sino que también puede incluir represalias “convencionales” o incluso nucleares. De acuerdo a Erik Gartzke y Jon Lindsay, esto cambia completamente el marco general y las implicaciones estratégicas de estas acciones y sus consecuencias en cuanto al potencial de escalada, la interpretación de las señales, incluso los efectos de las operaciones (Gartzke y Linddsay, 2019). En este sentido, cuanto mayor sea la robotización (por ejemplo swarms), los incentivos para tomar la ofensiva rápidamente y atacar primero aumentarían (Work y Brimley, 2014: 34).

No obstante, ni la comunidad estratégica europea, los Estudios de Seguridad o las instituciones europeas no han dado aún una clara respuesta teórica, estratégica o política. Esto exigiría una revisión de la Estrategia Global de Seguridad de 2016 en profundidad, creando una gran estrategia más que una estrategia de política exterior o de seguridad (García Cantalapiedra, 2019). Lo que sí parece claro es que en este espacio multi-dominio y de competición, la concepción de la seguridad no parece ya la que se ha mantenido hasta ahora. El tema central quizá ahora no es solo la incertidumbre o la AI, sino que el sector central vuelva a ser el aspecto militar de la seguridad como fue principalmente durante la Guerra Fría: el problema podría ser la expansión de lo militar en una búsqueda de control en todos los dominios. Paradójicamente, los Estudios de Seguridad tal como los conocemos podrían sufrir un proceso de erosión que lleve de nuevo a la reaparición de unos nuevos Estudios Estratégicos redefinidos para este nuevo contexto.

4. LA «GUERRA ILIMITADA» COMO GUERRA POPULAR PROLONGADA 4.0

Henry Kissinger, en su libro sobre China (Kissinger, 2012), plantea las diferentes visiones del sistema internacional entre China y Occidente refiriéndose a los teóricos clásicos Carl von Clausewitz y Sun Tzu y comparando el ajedrez con el *wei qi*: «mientras la tradición occidental valoraba el choque de fuerzas decisivo que ponía de relieve las

gestas heroicas, el ideal chino hacía hincapié en la sutileza, la acción indirecta y la paciente acumulación de ventajas relativas». Sin embargo, el orden internacional, básicamente construido por un sistema westfaliano que nace tras la Guerra de los Treinta Años, acabó con un sistema jerárquico y unificado, aunque diárquico, como era el imperio y el papado. Este tiene un origen bélico básicamente igual, pero con una dinámica y resultado completamente opuesto al sistema sínico. Este último nació de un pre-existente sistema “westfaliano” de estados en equilibrio de poder, los Reinos Combatientes (475 A.C–221 A.C). Con la victoria sobre el resto, el reino de Qi instaló un sistema unificado. Al igual que autores como Bodino, Hobbes, Grocio o Locke tuvieron las guerras en Europa la base para teorizar el sistema de estados soberanos, Sun Zhu tendría en la etapa de los Reinos Combatientes su propia etapa de aprendizaje. Junto otros factores que informan la visión estratégica de la RPC, como el concepto del Tianxia, el juego del *wei qi*, y el diseño de la guerra popular prolongada (*protracted popular war*) de Mao Zedong, ésta construye un modelo de estrategia indirecta. Con ella se evita el conflicto directo, moviéndose para mejorar sus posiciones globalmente, permitiéndole vencer al adversario por inferioridad e incapacidad de ofrecer movimientos alternativos que no entrañen costes altísimos o que lleven a la derrota o rendición total.

Sin embargo, Occidente siempre ha tenido su propia visión sobre estrategia indirecta históricamente y puede jugar en un tablero de ajedrez, de *wei qi* o de cualquier otro escenario, desde que esta estrategia puede evolucionar con el propio juego: solo hay que volver a jugarlo y volviendo a los conceptos de gran estrategia se puede hacer. Un claro ejemplo fue la aproximación indirecta (*indirect approach*) que ya proponía el estratega británico Basil H. Liddle Hart (Liddell Hart, 1967).

La aproximación de Liddle Hart mostraba particularmente, como vemos hoy en día, la desaparición de las distinciones entre paz y guerra, curiosamente en una era de las armas nucleares donde se pensaba en que estas habían acabado, en palabras del secretario de defensa Robert McNamara, con la estrategia: «today, there is no longer any such thing as strategy; there is only crisis management». Sin embargo, esas mismas armas nucleares paradójicamente aceleraban ese necesario acercamiento a lo que él llamaba la esencia de la estrategia que son los métodos indirectos, donde el aspecto militar era una dimensión más en lo que ahora se suele llamar MIDEFIL (Diplomacy, Military, Information, Economy, Financial, Intelligence and Law) (US JCS, 2018: viii). Así lo establecen Qiao Liang and Wang Xiangsui, pero no solo como elementos de poder sino esferas de competición, junto con dominios: «As the arena of war has expanded, encompassing the political, economic, diplomatic, cultural, and psychological spheres, in addition to the land, sea, air, space, and electronics spheres, the interactions among all factors have made it difficult for the military sphere to serve as the automatic dominant sphere in every war. War will be conducted in non-war spheres» (URW, p. 169).

Pero ellos realmente modifican estos conceptos, donde se enfocan principalmente en la guerra política (*political warfare*) donde la diplomacia sea acción política; el comercio, guerra económica; la información, guerra psicológica; y el ámbito militar, incluirá ampliar el término «acción militar» más allá de su alcance tradicional para incluir todo el espectro de conflicto asimétrico. La creación de poder político es precisamente lo que la estrategia de las «tres guerras» pretende hacer: la primera, la guerra de información (*in-*

formation warfare): We find ourselves in a stage where a revolutionary leap forward is taking place in weapons, going from weapons systems symbolized by gunpowder to those symbolized by information” (URW, p. 20). Con ello se intenta dar forma a la opinión pública tanto a nivel nacional como internacional (Xinhua, 2016; Barragan, 2020; Zhiquan, 2020); la segunda intenta influir en los decisores extranjeros acerca de cómo abordan la política de China (Lim y Bergin, 2020).

A través de sus principales instituciones, el Departamento Central de Propaganda y el Departamento del Frente del Trabajo Unido del Partido Comunista de China, en 2007 el Partido hizo público una Gran Campaña de Propaganda Exterior, destinando miles de millones en un intento de controlar las narrativas externas sobre China. Xi Jinping ha intensificado enormemente ese esfuerzo, librando una “guerra del discurso” global (The Economist, 2010). Estableció en la Reunión Nacional de Ideología y Propaganda de 2018: “Debemos mejorar nuestra capacidad de comunicación internacional, contar bien las historias de China, difundir la voz de China, mostrar una China auténtica y completa al mundo y aumentar el poder blando del país y la influencia de Cultura china”. La tercera y última busca dar forma al contexto legal para las acciones chinas (*lawfare*), incluidas la construcción de justificaciones legales para las acciones de Pekín y el uso de las leyes nacionales para señalar las intenciones chinas. Todo ello cae bajo el paraguas más amplio de la guerra política (Mattis, 2018). En este sentido, también incluirán más actores en este escenario, lo que después Frank Hoffman establecería como amenazas híbridas, pero ellos establecen como combinación, junto con una inclusión de elementos civiles en la guerra, o *en sensu*, contrario, una “militarización” (García Cantalapiedra y Pulido, 2019) de los actores no militares.

Y así siguen estableciendo la expansión del «campo de batalla», ya que no está limitado al ámbito militar y no se puede fiar la consecución del interés nacional solo a las fuerzas militares. La conclusión es que la «guerra» trasciende ese ámbito y se convierte en una cuestión que implica a científicos, financieros o comunicadores: “faced with warfare in the broad that will unfold on a borderless battlefield, it is no longer possible to rely on military forces and weapons alone to achieve national security in the larger strategic sense, nor is it possible to protect these stratified national interests. Obviously, warfare is in the process of transcending the domains of soldiers, military units, and military affairs, and increasingly becoming a matter for politicians, scientists, and even bankers” (URW, 221). Además de plantear un modelo anterior al de amenazas híbridas, ya que hablaban también de «coaliciones profundas *de facto*», que podían consistir en varios estados, grupos de crimen organizado, corporaciones, actores individuales, organizaciones civiles, todas en flexibles estructuras.

Esto permite moverse también en diferentes niveles en el escenario internacional con la habilidad de combinar esfuerzos más allá del equilibrio de poder entre Estados (Arquilla y Ronfeldt, 1997: 19-20). Nos encontramos entonces con esta combinación de dominios, niveles y actores que parece ser la fórmula que, correctamente armonizada, es la que establecerá el ganador. Aunque esta combinación, en algunos ámbitos, parece que ha pasado a integración y finalmente a fusión: el presidente Xi Jinping ha llevado estas ideas a un nuevo nivel: una transición de la integración civil-militar a la fusión civil-militar.

En 2015, se lanzó una estrategia nacional para esta fusión como gran estrategia. Esta fusión ha sido parte, sobre todo, del plan *Made in China 2025* y del Plan sobre la nueva generación de Inteligencia Artificial. Así, se estableció, en enero de 2017, la Comisión Central para el Desarrollo de la Fusión Civil-Militar; posteriormente, en septiembre del mismo año, se publicó el Plan especial de Fusión Militar-Civil de Ciencia y Tecnología con prioridad en Inteligencia Artificial (Kania, 2019; Allen, 2019) y Tecnología Cuántica y, sorprendentemente, en Biología. El Ejército Popular de Liberación tiene gran interés en esta área, ya que sostienen en diferentes publicaciones que los avances en biología contribuyen a cambiar la forma o el carácter del conflicto. Mientras, persigue aplicaciones militares para la biología y está investigando intersecciones con otras disciplinas, incluidas la ciencia del cerebro, la supercomputación y la inteligencia artificial (Rugge, 2019). Desde 2016, la Comisión Militar Central ha financiado proyectos sobre investigación neurológica militar, sistemas biomiméticos avanzados, materiales biológicos, mejora del rendimiento humano y biotecnología de «nuevo concepto» (Kania, 2019). Este, sin embargo, es el último estadio de la guerra popular prolongada, ya que, expandiendo el ámbito del conflicto y usando la tecnología, se amplía la opción de una mayor implicación de cada vez mayores sectores de la sociedad.

En este sentido el concepto no se refiere solo a tecnología militar, sino que incluye todos los medios de poder a disposición de la nación, combina «paz» y «guerra», lo militar y lo civil y acciones «bélicas» y «no bélicas», utilizables de forma flexible (Ferchen, Pieke, Der Putten, Hong y Biécourt, 2018). La Guerra Ilimitada es entonces la guerra popular prolongada con (nuevos) más medios, con una tendencia a la «civilización» de la guerra en un espacio transdominio. Los elementos políticos, jurídicos, tecnológicos son fundamentales, pero los económicos adquieren para Qiao y Wang un significado crucial: para ellos la guerra económica es el escenario central de la guerra (URW, 1999: 39). Unido a la revolución tecnológica, ambos establecen una revolución en los asuntos estratégicos, un cambio conceptual fundamental en el marco de pensamiento relativo a la seguridad nacional:

«Military threats are already often no longer the major factors affecting national security... Traditional factors are increasingly becoming more intertwined with grabbing resources, contending for markets, controlling capital trade sanctions, and other economic factors, to the extent that they are even becoming secondary to these factors» (URW, 1999:116).

5. CONCLUSIONES

Desde el campo teórico y práctico, es un espejismo pensar que un escenario planteado desde los aspectos no militares de la competición, representando una reducción de la violencia militar, significa una reducción en la violencia política, económica y tecnológica, cuando no es así: «War which has undergone the changes of modern technology and the market system will be launched even more in atypical forms. In other words, while we are seeing a relative reduction in military violence, at the same time we definitely are seeing an increase in political, economic, and technological violence. However, regardless

of the form the violence takes, war is war, and a change in the external appearance does not keep any war from abiding by the principles of war» (URW, p. 6).

De nuevo, la paradoja significa la apreciación de que los niveles de pobreza y violencia históricamente se han reducido (Pinker, 2012; Mùchembled, 2012), mientras que la globalización e interdependencia económica han transportado a otros ámbitos esa violencia sobre todo en términos de cada vez mayor incertidumbre. En términos de nuestros Estudios de Seguridad, ya vimos que es un problema que no ha sabido resolver y que, en un escenario de guerra ilimitada, pueden quedar obsoletos a pesar de la continuada confianza en su despliegue teórico y práctico. De hecho, uno de los argumentos más importantes de Buzan, Waever y la Escuela de Copenhague es la distinción entre política y seguridad, donde esta última se encuentra más allá las reglas políticas normales. Esto, prácticamente, deja fuera la opción de una discusión política seria, ya que, por definición, cualquier tema no se le puede considerar de seguridad hasta que no se consiga un consenso social, permitiendo su securitización y la toma de medidas de emergencia (Buzan, Waever y de Wilde, 1998: 21-24). Evidentemente, esto choca frontalmente con la idea desplegada por la guerra ilimitada, donde la política llega a ser, revirtiendo el *dictum* de Clausewitz, la continuación de la guerra con otros medios.

UNA APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DEL FENÓMENO “TWIN INSURGENCY”¹ EN EL CONTEXTO DEL ESTADO POSMODERNO²

Dra. Julia Pulido Gragera*

Profesora de Relaciones Internacionales

Universidad Complutense de Madrid

DOI: 10.14679/2401

1. INTRODUCCIÓN

Las actuales dinámicas del sistema internacional, unidas a la aparición de nuevos actores internacionales que trascienden los parámetros tradicionales de interacción, favorecen el surgimiento de nuevas interrelaciones y movimientos dentro del contexto de la acción política.

Diferentes postulados han surgido en las últimas décadas con el fin de explicar la evolución y la transformación de las estructuras y principios propios del concepto del Estado (Chevallier, 2011). Desde aproximaciones posmodernistas, hasta perspectivas globalis-

* Investigación desarrollada en el marco de los proyectos de investigación “Los retos de los Estados democráticos ante las nuevas manifestaciones de violencia política” (Referencia: 2020/UEM23), vinculado al Grupo de Investigación en Políticas Públicas, Seguridad Internacional y Gobernanza Global de la Universidad Europea (Madrid) y “Criminalidad organizada transnacional y empresas criminales ante las vulneraciones a los derechos humanos” (Nº PID2020-117403-RB100), financiado por el Ministerio de Innovación y Ciencia.

¹ En relación a este concepto, consúltase la obra: Gilman, N. (2014). “The twin insurgency”. *American Interest*, 15, 3-11.

² Este capítulo es forma parte de la evolución de la línea de investigación “Estado y fenómenos delincuenciales complejos” y de las reflexiones aportadas en las obras: Pulido, J. (2021) “Hacia una evolución del concepto de Estado: una reflexión sobre los espacios subgobernados y la seguridad disfuncional” en Fernández, J.J (dir.) *Democracia y seguridad. Retos para avanzar en el sistema democrático*. Ed. Tirant lo Blanc. Valencia. Y en Pulido, J. (2021) “Aproximación al estudio de las nuevas formas contemporáneas de insurgencia como fenómenos disruptores del concepto tradicional de Estado” en Zúñiga, L. (dir.) *Criminalidad organizada transnacional, una amenaza a la seguridad de los Estados II*. Ed. Dykinson. Madrid.

tas, tratan de explicar lo que parte de la doctrina especializada ha sentenciado como el fin del Estado moderno como forma de organización política (Chevallier, 2011).

Sin abogarse a motivaciones tan reduccionistas, lo que sí se puede vislumbrar en un horizonte cercano, son los cambios cada vez más profundos, que el modelo de Estado actual está sufriendo. Transformaciones que se derivan de las dinámicas actuales e interdependencias (Waltz, 2010), tanto por parte de los entes estatales como los nuevos actores que configuran el actual sistema internacional. Así, se observa una paulatina pérdida de los constructos del concepto de Estado westfaliano, advirtiéndose la aparición de nuevos entes que se arrogan funciones coercitivas, con el fin de cooptar principios esenciales como el monopolio de la fuerza y los fundamentos coactivos propios del Estado de Derecho (García Cantalapiedra, 2019).

Nos encontramos, por lo tanto, con dos realidades. Por una parte, en el plano internacional, las interacciones de actores no estatales de diversa naturaleza que conviven dentro de un sistema con un nivel alto de incertidumbre, y, por otro lado, en lo referido al Estado, un cambio en los presupuestos tradicionales, inmanentes en el propio concepto y fundamento configurador del mismo.

Uno de los aspectos a destacar a este respecto, es la asunción de los resultados de la llamada contradicción de la modernidad (López, 2020), basada en el enfrentamiento de las leyes del Estado democrático y las leyes de la economía liberal que ya en el s. XVIII, Hamilton, Madison y Jay (2015), dejaron entrever en sus escritos en el *Federalista*.

Los fundamentos del Estado moderno y liberal, pese a sus múltiples crisis, han estado presentes en las democracias contemporáneas. En la actualidad, tanto nuevas corrientes de pensamiento como la extensión de dinámicas globalistas están favoreciendo que los postulados consagrados al Estado moderno se transformen. Todo ello, unido a la descentralización y mundialización propia del fenómeno de la globalización, han favorecido la aparición de dos tipos de manifestaciones delictivas que se despliegan envolviendo al Estado. Por una parte, movimientos sociales que desembocan en acciones violentas con base reivindicativa ante los sistemas políticos y económicos vigentes. Por otro lado, fenómenos delictivos que tienen como plataforma el desarrollo de actividades criminales en un contexto de debilidad del Estado (Derwick, 2015).

Ambas manifestaciones son cada vez más frecuentes y llevan a preguntar si los parámetros actuales característicos del Estado son apropiados para dar una respuesta óptima bajo el paraguas del Imperio de Ley. En este capítulo trataremos de aportar una aproximación al análisis de ambos fenómenos tratando de aportar elementos prospectivos ante estos nuevos retos.

2. APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO CLÁSICO HACIA UN CONTEXTO POSMODERNO

Una de las cuestiones que están desarrollándose desde planos doctrinales es la evolución del pensamiento posmodernista en lo que se refiere al contexto del Estado. La posmodernidad, es quizás uno de los constructos teóricos que presenta más dificultad a la hora de definirlo por su imprecisión y por la controversia que desprende.

No está claramente delimitada la diferencia entre la “modernidad” y “posmodernidad”, en tanto en cuanto, se presenta complicado establecer unos postulados consolidados en lo que, algunos teóricos, consideran un cajón desastre ideológico que trata de interpretar la realidad en todos sus ámbitos y el paso a una nueva sociedad (Maíz y Lois, 2016). No obstante, en un plano generalista, la posmodernidad pretende romper con las claves modernistas consolidadas en la sociedad del siglo XX, a través del establecimiento de unas bases de pensamiento que tratan de explicar la realidad contemporánea, quebrando los presupuestos modernistas aludiendo a su crisis existencial. De esta forma, se asume un avance a un período que transcurre “más allá de la historia” en el contexto social, económico, político y cultural, promovido por los desarrollos tecnológicos, por la “sociedad de la información y posindustrial” (Maíz y Lois, 2016; Best y Kekkner, 1991).

Desde planteamientos filosóficos, todo esto aboca a una configuración de la realidad difusa en la que el concepto de “verdad” y la crisis del yo unitario (Maíz y Lois, 2016) en el advenimiento de un nuevo individualismo, someten a una crisis el subjetivismo humanista en la consecución de nuevos fenómenos como el narcisismo o el cinismo (Lipovsky, 1986). Se observa una sociedad hedonista y contradictoria, en la que los individuos alardean de una fuerte independencia, pero sin elementos identitarios, con una escala de valores difusa y posmaterialista (Foucault, 1991). El individualismo se posiciona como elemento predominante en una sociedad en la que la realización de uno mismo pasa a través del uso de las nuevas tecnologías, de la imagen y de la banalización de los valores ilustrados. En este sentido, la obsolescencia no es solo un fenómeno físico y programado, sino que es un elemento del que ser humano hace valer en el día a día, retroalimentando la sociedad del consumo y el mercantilismo exacerbado.

En este contexto de nueva ideología que trata de explicar la sociedad actual occidental, la variación de los constructos que desde el liberalismo clásico junto con los preceptos ilustrados han consolidado el Estado moderno, se hacen patentes con la dejación de los conceptos kantianos de razón, naturaleza humana, contrato social, y, sobre todo, del iusnaturalismo (Maíz y Lois, 2016). En contraposición, surgen las “metanarrativas filosóficas de la modernidad” (Maíz y Lois, 2016). Se trasladan los postulados clásicos que han sostenido en los últimos cuatro siglos la estructura tradicional de Estado, a visiones y valores que no son universalizables, es decir, la complejidad de la realidad internacional provoca que se estudien nuevas aproximaciones que se alejan de la “simplicidad” de lo público, lo privado, la propiedad, e incluso de los pilares que enmarcan uno de los principios que sustentan el Estado democrático y de derecho, como es el Imperio de la Ley.

Se produce, por tanto, una desacralización de los postulados propios de las ideas ilustradas para iniciar “parcheos” a conveniencia con el fin de conseguir modelos políticos que supongan responder a la realidad multidimensional y poliárquica existente que limite la concepción igualitaria y homogénea que el liberalismo clásico había promovido. En definitiva, una concepción de la realidad internacional basada en lo indeterminado, y en una idea de política no uniforme y con capacidad de modelarse a diferentes esferas públicas a través de la reinención de múltiples discursos y acciones.

En esta amalgama de escenarios que nos aboca a una nueva forma de hacer política, el sistema internacional se presenta con una realidad dual en términos de Seguridad, por

un lado, con la consolidación de amenazas que obligan a establecer procesos de securitización intraestatales. Y, por otro lado, la conformación de entornos en los que advertimos luchas entre actores no estatales que se disputan las posiciones preponderantes en el medio internacional, pudiendo dar lugar a situaciones de debilitamiento de los postulados propios del liberalismo (García Cantalapiedra, 2019; Pulido, 2021).

A este respecto, el surgimiento de nuevas identidades políticas unido al florecimiento de movimientos sociales son características del ideario posmoderno. Nuevas exigencias y reclamaciones son las señas de identidad de grupos que tratan de autorrealizarse a través de demandas que se atisban irresolubles por medios propios del Estado moderno y que no pueden ser vertidos a los fundamentos propios de la resolución de conflictos tradicionales (Maíz y Lois, 2016). Esto nos lleva a establecer un interrogante. ¿Estos grupos tienen el objetivo de satisfacer sus pretensiones?, o ¿tienen un fundamento de transformación social y del entorno? La respuesta no es sencilla, dado que podemos atisbar grupos con múltiples objetivos que van permutando en función del impacto creado en la sociedad.

Una de las razones que sostienen la emergencia de estos movimientos sociales o multiidentidades grupales es la evolución de la paradoja o contradicción de la modernidad, aludida en el anterior epígrafe que ha ido transformándose hasta alcanzar cotas posmaterialistas en las que la seguridad clásica (física, económica) ha dado paso a otras necesidades o valores como la búsqueda identitaria o la aprobación social (Inglehart, 1991). De ello se deriva el cambio que la sociedad está atravesando, en tanto en cuanto, la exploración de un sentimiento identitario, junto con la desaprobación de las estructuras de poder y administrativas imperantes, han provocado una crisis en colectivos que se oponen a la forma tradicional de organización política, creando mecanismos de conformación colectiva y decisoria mucho más participativos y horizontales (Calhoun, 1993). Esto choca frontalmente con la sinergia establecida y las estructuras burocráticas clásicas, lo que provoca una lucha entre la antigua y la nueva forma de acción política.

Como resultado, cabe destacar el afán de búsqueda y exposición de los dirigentes políticos de espacios públicos, referido estos a un contexto general. Desde la utilización de redes sociales como vehículo de difusión de las decisiones tomadas, hasta el modelaje de discursos en función de los intereses de los diferentes colectivos. Esto genera una incertidumbre a todos los niveles, tambaleando los postulados clásicos internacionalistas (Waltz, 2010).

Desde planteamientos de seguridad, el “regreso de lo marginado”, tal y como se expresa en la obra de Maíz y Lois (2016), es, un elemento importante a considerar, para poder entender y analizar los fenómenos complejos que están, cada vez más presentes en la escena internacional. Entendiéndose como tales a aquellos colectivos formados a través de una acérrima búsqueda de una identidad grupal con el objetivo de poner de manifiesto diferentes posiciones que no se habían exteriorizado y que estaban circunscritas al ámbito privado (Maíz y Lois, 2016).

En este sentido, tenemos que diferenciar, por un lado, los movimientos surgidos de postulados ideológicos, como el feminista o ecologista, de grupos que, con diversas motivaciones, están creando situaciones de inseguridad en los Estados, y, por ende, en el

contexto internacional. Así, hay que considerar, por un lado, movimientos sociales con objetivos pacíficos, de los grupos que, utilizando postulados e idearios legítimos, utilizan métodos violentos para conseguir sus propósitos. Dentro de esta última clasificación, podríamos situar a los fenómenos protoinsurgentes definidos por García Guindo (2014) como “una actividad instrumental, que puede ayudar a aumentar su base de reclutamiento, llamarla atención del público nacional e internacional en busca de apoyo económico, político y moral y también para establecer diferencias en comparación con otros grupos o facciones rivales que buscan consolidarse”. Estos grupos, pueden terminar convirtiéndose en insurgencia o continuar como grupos violentos puntuales. La diferencia entre un caso y el otro, es la consolidación de los procedimientos operativos de combate de tipo insurgente, aunque los fines pueden ser diferentes (Pulido, 2019).

Pero ¿pueden producirse estos fenómenos en Estados democráticos? En la actualidad, estamos observando expresiones de violencia en países democráticamente consolidados que nos hacen reflexionar sobre nuevas formas de violencia con objetivos difusos. Si bien, podemos diferenciar a grupos criminales que operan estableciendo estrategias de cooptación de las funciones del Estado en países con un alto índice de criminalidad organizada, en otros territorios se perciben movimientos sociales extremadamente violentos que consiguen llevar a cabo acciones sin un fin concreto, más que el de desestabilizar al Estado (Pulido, 2021).

Una de las respuestas que se pueden encontrar en la doctrina especializada, no se centra en la formación y resurgimiento de movimientos sociales latentes, como en la consecuencia de la pérdida de funciones del Estado, a raíz de procesos de corrupción y dejación de las obligaciones político-institucionales de los dirigentes (Pulido y Sansó-Rubert, 2020). Esto produce una disminución de la legitimidad y, como resultado, una limitación de los fundamentos del contrato social (Pulido 2021). En este punto, el surgimiento cada vez más acelerado de espacios no gobernados o con unos vacíos de poder evidentes se convierten en caldo de cultivo de actores no estatales violentos con fines de cooptación, tanto del monopolio del uso de la fuerza, como de la provisión de bienes y servicios (Pulido 2021).

Por tanto, un dato para la reflexión es si estamos ante un cambio de estructura y orden político. Si bien es cierto que las grandes ideologías del siglo XX no han modificado sustancialmente los constructos clásicos del Estado, sino que, más bien, se han aprovechado de estos, está por ver si el fenómeno posmodernista, o las dinámicas que subyacen de los postulados de este pensamiento, se consolidan, obligando a rediseñar los sistemas establecidos.

Desde los aspectos de seguridad, y el objeto de análisis de este capítulo, los retos que nos ocupan y que, a continuación, se tratarán, pueden ser explicados desde los parámetros del posmodernismo, pero, es quizás, más relevante, reflexionar sobre las políticas de contención y limitación de aquellos fenómenos delincuenciales que tienen como elemento identificador la violencia y la desestabilización del Estado, y sobre todo, cuál puede ser la respuesta institucional más adecuada, teniendo en cuenta la tendencia, cada vez más laxa de los gobiernos, en la permisividad de elementos subversivos, postura que va en contraposición de la propia esencia del Estado.

3. *TWIN INSURGENCY*: CONVIVENCIA EN EL SISTEMA DE LA INSURGENCIA CRIMINAL Y LA PLUTOCRÁTICA

Una de las cuestiones a destacar en el contexto de los Estados democráticos, es la dificultad a la hora de diferenciar los objetivos estratégicos que presentan ciertos movimientos sociales, de los grupos “sin bandera” que, amparados en demandas legítimas, hacen uso de la violencia en sus reivindicaciones.

Desde esta perspectiva, podemos observar que se han incrementado movimientos que responden a los presupuestos del capitalismo posmodernista en el que los movimientos de las grandes corporaciones en la operativa financiera marcan, el desarrollo y las políticas estratégicas de los Estados. Se ha pasado del capitalismo liberal y democrático del siglo XX, a una consolidación de un libre mercado perverso, donde el papel regulador del Estado, junto con la transnacionalización de los bienes y servicios, están aproximando al sistema internacional a un hipercapitalismo exacerbado (Pulido, 2021; Piqueras, 2014).

Por otro lado, observamos una realidad en la que en los espacios donde tanto grupos que realizan actividades de control territorial en el contexto de una emergente protoinsurgencia (García, 2014), como actores vinculados al crimen organizado comienzan a posicionarse para implementar el control territorial.

Así, en el escenario actual podemos encontrar diferentes formas de insurgencia, adaptadas a los objetivos de los sujetos implicados. En los contextos híbridos presentes, los diferentes tipos de tácticas empleadas en escenarios violentos suponen la consolidación de prácticas sin una clasificación clara en función de su *modus operandi*. Pero también observamos fenómenos delincuenciales que se aproximan a las estrategias de insurgencia clásica, como es el caso de las actividades realizadas por grupos de crimen organizado que utilizan los procedimientos operativos insurgentes para conseguir un control territorial, como es el caso de la insurgencia criminal (Pulido, 2021). Este hecho supone una vuelta de tuerca a estrategias y tácticas propias de las insurgencias que, en la mayoría de las ocasiones, las trasladábamos a escenarios de conflicto interno con altas dosis de violencia, y siempre cumpliendo con lo determinado por pautas consagradas a estrategias maoístas (Pulido, 2019).

Por tanto, uno de los retos que presenta el sistema internacional, en la actualidad, es poder anticiparse a las consecuencias operativas de las llamadas “zonas grises”, caracterizadas por la convivencia de amenazas de diversa índole y con objetivos diferentes (Echevarría, 2016) (John-Hopkins, 2017). Uno de los fenómenos configuradores de este concepto son las insurgencias que han ido evolucionando a lo largo de las décadas con respecto a sus fines, pero manteniendo las estrategias operativas de combate (Pulido 2017). Para esto, no hay duda de que se debe mantener el Estado de derecho, lo que implica tener fuerzas policiales capaces de enfrentarse a enemigos no tradicionales, en un escenario situaciones características de conflictos de baja intensidad.

Pero ¿podemos establecer como un tipo de insurgencia aquellos movimientos sociales que emplean puntualmente la violencia urbana? Este interrogante suscita una respuesta no exenta de complejidad. En líneas generales, hay que realizar una distinción entre los

grupos de criminalidad organizada que emplean métodos para cooptar las funciones estatales y controlar territorialmente el espacio propio para llevar a cabo sus operaciones delictivas, de los movimientos sociales empleadores de violencia urbana (Pulido, 2019). Dentro de este grupo, habría que realizar una segunda división. Por una parte, hay que diferenciar los objetivos de grupos de individuos que emplean la violencia de forma puntual, más como divertimento y plasmación de narcisismo, de aquellos colectivos que tienen una estrategia claramente definida.

Tanto en los fenómenos de insurgencia criminal, como en los desarrollados por grupos que emplean violencia en entornos urbanos con objetivos definidos, coinciden en la adopción de tácticas propias de los conflictos de baja intensidad.

Esta cuestión plantea una reflexión desde postulados polemológicos. Si bien es cierto, que la insurgencia criminal conlleva un contexto de desarrollo disfuncional del Estado donde se desenvuelve, los actos de violencia urbana no siempre van aparejados a un Estado débil o disfuncional. Otra cuestión para analizar es si la constante actuación de estos grupos debilita a un Estado democráticamente consolidado.

La respuesta epistemológica se encuentra en el concepto de plutocracia y en los movimientos contrarios a este fenómeno que están cada vez más presentes en Estados con sistemas políticos democráticos e institucionalmente sólidos. No necesariamente, se requiere del empleo de la violencia en todas las actuaciones. Pero sí lleva vinculado un sentimiento de desasosiego ante situaciones unilateralmente ventajosas, lo que provocan movimientos y actuaciones con un objetivo de cambio, que indiscutiblemente, pasa por reescribir el orden capitalista imperante. Si bien la insurgencia criminal tiene una base en ganancias por actividades ilícitas, la insurgencia plutocrática es la realizada por élites que llevan al extremo el capitalismo (Bunker, 2016).

En palabras de Gilman (2014), “la característica definitoria de la insurgencia plutocrática es su objetivo: desfinanciar o desproveer de bienes públicos al Estado con el fin de desangrarlo al que las clases altas/acólitos ven como una amenaza a sus prerrogativas, llegando a utilizarlo de forma secundaria para lograr sus intereses”. Desde postulados teóricos, las insurgencias plutocráticas difieren de las cleptocracias, estas últimas utilizan las instituciones del Estado para saquear a la población, mientras que el desarrollo de la insurgencia plutocrática se centra en el deseo de neutralizar esas instituciones con el fin de facilitar el saqueo del sector privado. En la práctica, estos pueden superponerse o mezclarse (Gilman, 2014).

En este sentido, no se pueden obviar movimientos por parte de Estados como el expansionismo del capitalismo acérrimo que China está llevando a cabo. Ante esto, es importante diferenciar los supuestos de que actores estatales están implementando para mantener e incrementar sus intereses nacionales, y las estrategias de grandes corporaciones que utilizan el mercado internacional para influir de forma importante a los Estados, llegando, a cooptar el papel regulador de los mismos (Pulido, 2021).

La cuestión que plantea la definición de insurgencia plutocrática es si ésta lleva implícita el uso de la violencia física para alcanzar sus objetivos. De forma estricta, no, ya que trata de revertir el orden establecido desde planteamientos económicos y financieros, con un fin concreto de liderar las dinámicas, fundamentalmente con un

componente internacionalmente alto, aunque la amenaza de llevar a cabo acciones propias de la guerra híbrida con un alto componente de utilización de la dimensión cognitiva y del ciberespacio, es un elemento presente en la consideración actual de guerra económica (Bunker, 2014).

Una tesis a tener en consideración se centra en, si este tipo de insurgencia provoca una violencia indirecta. ¿Se pueden considerar los grupos que emplean la violencia en entornos urbanos una consecuencia directa de la insurgencia plutocrática? Un hecho observable en la actualidad es que, como respuesta a este fenómeno, surgen acciones que parten colectivos sociales que pretenden revertir el statu quo imperante tanto en el ámbito político como económico, utilizando la violencia en lo que la doctrina especializada ha denominado como, terrorismo urbano, insurgencia urbana, terrorismo urbano, etc. (Sullivan, 2019). Indudablemente, una característica propia de conflictos híbridos, en los que el escenario de operaciones se traslada al núcleo donde se establecen los nodos de poder, como son ciertos entornos urbanos.

Desde planteamientos teóricos, tiene un fundamento en el desarrollo de la obra de Gene Sharp (1973). En este sentido, la utilización de métodos de acción o lucha no violenta ha sido una característica típica de conflictos a lo largo del siglo XX (Revolución rusa 1905, el final de la presencia comunista en Checoslovaquia y Polonia, etc.). Se implementan con el fin de suprimir o cortar las capacidades del adversario y, por esa vía, mermar su presencia y, a la vez, generar fuentes alternativas de poder político (Cante, 2007). Estos métodos son un conjunto de instrumentos que, según el contexto o la ideología de los activistas se pueden usar con diferentes sesgos e intensidades (Sharp, 1973). Un manual de tácticas que pueden dar lugar, en último estadio al fenómeno revolucionario.

En definitiva, la convivencia tanto de la insurgencia criminal como plutocrática se puede considerar las dos caras de una misma moneda. Conformándose como dos fenómenos que se desarrollan en paralelo y que ponen de manifiesto el cambio de tendencia en la realidad social y política, con fundamentos económicos que utilizan la debilidad de los fundamentos consagrados al Estado liberal moderno y que predispone a una transformación de los postulados tanto internos como del orden internacional.

4. CONSIDERACIONES FINALES

En primer lugar, es innegable el hecho de que se está produciendo una metamorfosis en el concepto y el ideario modernista que nos aproximan a realidades en las que los presupuestos político-institucionales no son capaces de dar una respuesta eficaz a los nuevos movimientos sociales y tendencias demandantes.

En segundo lugar, el papel de las fuerzas de seguridad y de las Fuerzas Armadas de los Estados se encuentran, también, en una fase de revisión, en tanto en cuanto, los procesos tanto de securitización como de militarización de los Estados, en el contexto de los presupuestos actuales de hibridación de las amenazas, fomentan una transversalidad tanto en competencias como en funciones.

En tercer lugar, y unida a la anterior, se debe iniciar un profundo proceso de revisión de las capacidades de mantenimiento del orden público, y, por ende, de principio del mo-

nopolio de la fuerza por parte del Estado. Cómo las estructuras de mantenimiento del orden público van a hacer frente a situaciones de implementación de tácticas de guerrilla urbana por parte de grupos cada vez más organizados.

En cuarto lugar y finalmente, es importante valorar el grado de voluntad política para realizar las modificaciones coherentes y necesarias de las estructuras de seguridad de los Estados para hacer frente a situaciones y fenómenos que cada vez van a situarse en la zona gris del espectro de amenazas, con la consiguiente indefinición de estrategias y objetivos a medio/largo plazo de determinados grupos.

REPENSAR LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA COMO ACTOR POLÍTICO

Dr. Daniel Sansó-Rubert Pascual*

Profesor de Ciencia Política

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

DOI: 10.14679/2402

1. CRIMEN ORGANIZADO, VIOLENCIA Y POLÍTICA ¿QUÉ HAY DE NUEVO?

Hasta hace bien poco, sin entrar al detalle, el campo de estudio de la criminalidad organizada se dividía entre los que pensaban que el crimen organizado, en lo referente a sus manifestaciones más lacerantes y evolucionadas, incorporaban el interés por desenvolverse en el ámbito de la política (Sansó-Rubert, 2014: 221-240; López-Muñoz, 2015). Y los que no compartían este argumento, circunscribiendo la orientación de la delincuencia organizada a finalidades puramente de enriquecimiento económico (Williams, 2003: 88-123; Ruggiero, 2008). El crimen organizado entendido en términos estrictamente economicistas, como organizaciones que buscan la maximización del lucro obtenible y que permanecen esencialmente al margen del orden político (Chabat, 2010: 5). Obviando la pluralidad de opciones de intervención, que la posesión de medios económicos habilita en el ámbito del poder político.

Actualmente, cada vez son más las voces que proponen ir más allá de la concepción estricta del “negocio criminal” (Costa, 2010: 648-661) y entender adecuadamente sus aspectos políticos y derivas, en función de los objetivos que los grupos criminales se hayan propuesto alcanzar, prioritariamente para maximizar y salvaguardar sus ganancias financieras y materiales (Fiorentini y Peltzman, 1995), pero no exclusivamente. Con ello,

* Investigación desarrollada en el marco de los proyectos de investigación “Los retos de los Estados democráticos ante las nuevas manifestaciones de violencia política” (Referencia: 2020/UEM23), vinculado al Grupo de Investigación en Políticas Públicas, Seguridad Internacional y Gobernanza Global de la Universidad Europea (Madrid) y “Criminalidad organizada transnacional y empresas criminales ante las vulneraciones a los derechos humanos” (Nº PID2020-117403-RB100), financiado por el Ministerio de Innovación y Ciencia.

no se pretende descartar la concepción de la criminalidad organizada desde el prisma del *Homo Economicus Criminalis* (Duyne, Lampe y Passas, 2002; McCarthy, 2011). Sería erróneo negar la dimensión y motivación económica de las actividades (“*animus lucrandi*”) de los grupos criminales organizados, como *leitmotiv* de sus actividades y principal objetivo inspirador de sus estrategias (Skaperdas, 2011: 173-202), pero necesariamente no ha de ser la única motivación. Es factible sostener, que existen otros aspectos que deben ser objeto de consideración, como el poder¹ de los sistemas criminales para imponer decisiones políticas² interfiriendo en la acción política del Estado.

La progresiva consolidación de un poder criminal, producto de su capacidad económica, social y de injerencia política, que disputa o, al menos, opera en connivencia entre iguales, con el poder estatal³. La macrodelincuencia que amenaza más gravemente los derechos, el orden y la paz sociales, y el futuro de la democracia es la criminalidad del poder. Un poder criminal poliédrico, que sojuzga a los restantes poderes políticos, económicos y sociales, a través del recurso a prácticas ilegales y al ejercicio de la violencia (Scarpinato, 2008). Por consiguiente, resulta necesario reinterpretar la forma en cómo se relaciona con el poder, que permita entender y, a su vez, explicar con mayor nitidez el nexo político-económico-criminal.

2. LA INJERENCIA DEL CRIMEN ORGANIZADO EN LA POLÍTICA Y EL EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO

Los fenómenos criminales organizados, de facto, han pasado de operar en los márgenes del orden político para convertirse en una parte integral del mismo. Como han identificado múltiples autores como von Lampe, Orozco (1992), Rubio (1998), Galeotti (2005); Gambetta (2007), Lupsha (1996: 21-48), Casas-Zamora (2013: 41), Duncan

¹ Citando a MALTZ, “ambos [dinero y poder social y político] no son excluyentes y pueden coexistir, además de diferenciarse sólo hasta cierto punto en el plano teórico, toda vez que la concentración de un gran poder económico en una organización se transforma en poder político y, por otro lado, el poder político siempre implica poder económico”. MALTZ, Michael, “On defining organized crime: the development of a definition and typology”, *Crime and delinquency*, vol. 22, 1976, pp. 338-346; MALTZ, Michael, *Measuring the Effectiveness of Organized Crime Control Efforts*, Chicago: University of Illinois, 1990, pp. 5-11.

² Históricamente, la *Cupola* o *Commissione* es la comisión provincial de Palermo en la que tienen representación los líderes (capos) de las estructuras criminales más destacadas de todos los territorios en los que se divide la capital siciliana; el núcleo de la élite criminal, que ostenta el poder de ejercer la dirección estratégica. Constituida en 1957, fue copiada de su homóloga instaurada primigeniamente por la criminalidad organizada italoamericana como el mejor modo de dirimir los asuntos y conflictos internos. Modelo, que han reproducido internacionalmente las grandes organizaciones criminales, que comparten mercados criminales y áreas geográficas de actuación. CARLO MARINO, Giuseppe, *Historia de la Mafia. Un poder en las sombras*, Barcelona: Javier Vergara Editor, 2002; OSORNO, Diego E., *El cártel de Sinaloa. Una historia del uso político del narco*, México: Random House Mondadori, 2009, pp. 41 y ss.

³ Más extensamente sobre el impacto del crimen organizado global sobre la economía, la política y la cultura, CASTELL, *La era de la información. Fin de Milenio*, vol. 3, Madrid: Alianza Ed., 2001, 3ª ed., pp. 238 y ss.; VIDAL-BENEYTO, José, *La corrupción de la democracia*, Barcelona: Catarata, 2010, p. 244.

(2014: 18-42 y 2014^a); Paoli (2005: 19-31), Garay-Salamanca, Salcedo-Albarán (2012: 177-194), López (2010: 29-78) o Giménez-Salinas (2020: 119-117), la dimensión “política” del crimen organizado abarca una diversidad de iniciativas y manifestaciones, a cuál más nociva para la degradación de la democracia.

Debido a las características intrínsecas de las sociedades democráticas y a los procesos de designación de los representantes públicos y los órganos que deben asegurar el correcto funcionamiento de la administración pública, la política se convierte en una esfera de influencia con capacidad de acceso a las tres ramas del Estado. Representa el eslabón débil de la fortaleza institucional del Estado y ha convertido la política en el vector de penetración y control criminal de las instituciones estatales. De ahí se explica, en gran medida, el citado interés de la criminalidad organizada por la esfera de la política. De este modo, una vez que el crimen organizado logra tejer una red de contactos lo suficientemente amplia en el ámbito político, se encuentra en una posición de fuerza para poder lograr la cobertura necesaria, que le asegurará poder llevar a cabo sus actividades ilícitas sin tener que responder por las mismas.

Existe, por tanto, una lógica política estratégica de la criminalidad organizada, que hasta la fecha ha pasado parcialmente desapercibida, difuminada bajo la creencia de que el estímulo que motivaba la delincuencia organizada lo constituía única y exclusivamente el afán de lucro, dejando en un segundo plano puramente accesorio, el acceso al poder y el control de las instituciones. En esta misma línea argumental Cockayne argumenta que las estructuras criminales, desde las organizaciones criminales italianas de rancio abolengo del siglo XIX, hasta los narcotraficantes de Malí y México en la actualidad, participan en lo que ha denominado el “mercado del gobierno” (Cockayne, 2016). Expresión que utiliza para sugerir que dichas organizaciones buscan estratégicamente vincular los gobiernos y las instituciones a sus intereses. Magnus Enzensberger abordó en su libro *Política y delito* (1966), las relaciones entre la política y crimen organizado, estudiando las bases del funcionamiento de este modelo de actuación criminal, como uno de sus paradigmas.

En consecuencia, el hasta ahora asumido como indubitado carácter apolítico del crimen organizado, si bien no queda en entredicho, si demanda una mayor especificación.

Los sistemas políticos adolecen hoy, en mayor o menor medida, de una grave crisis democrática, en gran parte motivada y protagonizada por el creciente ascenso y consiguiente empoderamiento de la criminalidad organizada y su capacidad de injerencia en la esfera política (Flores Pérez, 2009: 89-90). Beetham va más allá y señala cómo las democracias que están políticamente infectadas por el crimen organizado “se pudren desde la cabeza hacia abajo” (1994 y ss.). Asistimos a un proceso de progresiva confusión y concentración de los poderes políticos, económicos y criminales, cuyo resultado impacta negativamente en la calidad democrática, socavándola. En concreto, a la erosión del principio clásico de separación de los poderes públicos, se suma la difuminación malintencionada entre las esferas de lo público y lo privado. El proceso de esta confusión de poderes y de intereses se consolida con la primacía de facto del mercado sobre la esfera pública, a lo que sigue, como consecuencia, la subordinación de los poderes del gobierno a los grandes poderes e

intereses económicos privados (Siebert, 2008: 89-103). Muchos de ellos controlados o en connivencia con organizaciones macrocriminales, cuyo poder económico es incontestable.

Cada vez son más los supuestos que permiten ilustrar esta lectura en clave política de la criminalidad organizada. Por lo tanto, cobra interés bajo qué condiciones el crimen organizado adquiere poder político y qué papel juega la violencia y el poder económico en este proceso; y en qué formas este poder criminal impulsa el surgimiento de órdenes políticos que difieren sustancialmente de la democracia. Entender la escena criminal actual exige avanzar en la profundización del conocimiento y comprensión acerca de la materialización de las dimensiones políticas de la criminalidad organizada y de cómo las organizaciones criminales son parte de y dan forma a, los órdenes políticos y sociales (North, Wallis y Weingast, 2009; Fukuyama, 2014).

Las consecuencias de la infiltración política de la criminalidad organizada se traducen en novedosas manifestaciones de crimen organizado desde el Estado, con el Estado y contra el Estado, favoreciendo el establecimiento de mecanismos y procesos de “gobernanza criminal” (Arias, 2006: 293-325; Díez-Picazo, 2000: 11 y ss.). Realidades diferentes de la “criminalidad gubernativa” (Díez-Picazo, 2000: 32), que tiene por finalidad designar los hechos delictivos cometidos por los gobernantes⁴: los crímenes del poder.

Esta pluralidad de variantes es objeto de diversidad de investigaciones, poniendo cada una el acento en aspectos dispares del nexo común: la dimensión política del crimen organizado. Esto ha dado como resultado el desarrollo de una variedad de conceptos y teorizaciones explicativas, tales como “crimen organizado por el Estado” (*State-Organized Crime*) Chambliss (1989: 183-208); “crimen de los poderosos” (*Power Crime*) Ruggiero y Welch (2009: 297-301); “Estados mafia” (*Mafia States*) Naím (2012: 100-111); “regímenes de fusión” (*Fusion Regimes*) Reno (2009: 67-84); “Estados criminalizados” (*Criminalized States*) Bayart et al. (1999) o la “parapolítica” (*Parapolitics*). Cockayne en su libro *Poder oculto: La lógica estratégica del crimen organizado* (2016), refleja y ejemplifica cómo la estrategia criminal ha implicado la generación de influencia política sin afrontar la correspondiente responsabilidad. La tendencia apunta a una criminalización de la política y a la politización de la criminalidad organizada. Los dirigentes de las organizaciones criminales aspiran a convertirse en miembros de la élite social y política, destinando parte de su poder

⁴ La expresión “criminalidad gubernativa” está inspirada en el título del estudio de THOMPSON, Dennis F., “Criminal Responsibility in Government”, Pennock, J. Roland y John W. Chapman (Eds.), *Criminal Justice* (Nomos, vol. XXVII). New York/Londres: New York University Press, 1985, pp. 201 y ss. Citado en DÍEZ-PICAZO, Luis María, *La criminalidad de los gobernantes*, cit., pp. 11 y ss.

⁵ La parapolítica define y ejemplifica “un fenómeno nacional de captura masiva de la representación política y el poder público por parte del narcotráfico y el paramilitarismo, a través de políticos y otros servidores públicos en los niveles local, regional y nacional”. En relación con el enjuiciamiento de la parapolítica y sus efectos, se han visto involucrados cerca de medio centenar de parlamentarios, además de otros altos funcionarios públicos (gobernadores), actualmente detenidos o pendientes de rendir explicaciones ante las autoridades judiciales. LÓPEZ, Claudia y SEVILLANO, Óscar, *Balance político de la parapolítica*, publicación de la Fundación Ideas para la Paz, de 27 de noviembre de 2008, pp. 62-87; RÚA DELGADO, Carlos, “La legitimidad en el ejercicio del poder político en el Estado social de derecho. Una revisión desde el caso colombiano”, *Revista Ius et Praxis*, Año 19, núm. 2, 2013, pp. 85-122. WILSON, Eric, “Deconstructing the Shadows”, Wilson, Eric (Ed.), *Government of the Shadows: Parapolitics and Criminal Sovereignty*, Londres: Pluto Press, 2009, pp. 13-55.

económico a la obtención de legitimidad social y poder político. Así, se termina produciendo una asimilación social de los dirigentes criminales, entremezclándose con las esferas de poder (Hess, 1976; Sansó-Rubert, 2008: 232-240). Acceso a los estratos de poder, como estrategia que persigue ganar autonomía y control sobre el espacio geográfico donde opera la estructura criminal, en detrimento del Estado, además de una salvaguarda de su estatus (*statu quo criminal*). Un poder criminal, que habiéndose fortalecido económicamente a través de la diversidad de actividades delictivas existente, busca su inmersión en la economía legal y en la esfera de la política, tratando de blanquear su origen criminal, al tiempo que trata de hacerse con el control, facilitado por tratarse de esferas entrelazadas por la connivencia entre poderes político-institucionales, económicos y criminales, forjada a través de complicidades y de recíprocas instrumentalizaciones (Ferrajoli, 2005; Falcone y Padovani, 2006). La Comisión Antimafia italiana, por ejemplo, ha denunciado no solo la existencia de vínculos más o menos íntimos entre la delincuencia organizada y las autoridades públicas, sino que ha llegado a afirmar directamente que el “mafioso” es un “hombre de política” (Turone, 2019: 159 y ss.).

Cuestión distinta a lo explicado y que hay que discernir con claridad es lo tocante a las ideologías políticas. La manifiesta búsqueda del poder opera desde un prisma instrumental, pragmático, para establecer nexos político-criminales (*Political-criminal nexus*) (Godson, 2004); no entra a valorar inclinaciones ideológicas ni idearios. De ahí se deduce la inestabilidad de las lealtades políticas del crimen organizado, ya que, en último término, los cauces políticos no son más que una instrumentalización a favor de sus propios intereses.

De hecho, la criminalidad organizada ha aprendido a mercantilizar el poder acumulado y a emplearlo como mercancía en sus transacciones y relaciones. La criminalidad organizada se ha especializado en “la acumulación y el ejercicio del poder. El poder es su más importante medio de producción” (Krauthausen, 1998: 56). Su capacidad efectiva de influir sobre las decisiones de poder, políticas y económicas, que se toman en una sociedad, puede ser optimizado como un producto, que aporta capital u otros réditos valiosos. La criminalidad organizada mercantiliza el poder político negociando sus capacidades de influencia y opciones de injerencia con los círculos de poder (económico, político, social, militar, administración pública...), a efectos de direccionar las políticas y la gestión públicas. Por consiguiente, la criminalidad organizada hace suya una forma particular del capitalismo descrita por Weber: el capitalismo político (Bernal Contreras, 2004; Duncan, 2006) y la instauración de una nueva lógica política de la criminalidad organizada (Misse, 2013: 32 y ss.).

3. UNA NUEVA LÓGICA POLÍTICA DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA: LA MERCANTILIZACIÓN ILÍCITA DEL PODER POLÍTICO

Actualmente, cabe destacar la existencia de un mercado estable que comercializa lo que Misse ha denominado “mercancía política” (Misse, 2013: 45 y ss.). Concepto, que alude a la variedad de canjes y negociaciones ilícitas posibles, que corresponden, en gran parte, a las representaciones sociales de “corrupción”, “clientelismo”, “extorsión”, “tráfico de influencias” o “fraude económico”. Una mercancía política que, en puridad, opera como otra forma, no exclusivamente económica, de mercado ilegal, caracterizado por la

creciente interrelación entre lo legal y lo ilícito, sin que ello signifique la incapacidad de diferenciación entre ellos.

Mercancía política, cuyo costo es necesariamente político, que aparece como el recurso más importante para obtener ventajas económicas y políticas. Para Vera da Silva e Hirata, el concepto de mercancía política tiene el potencial descriptivo y analítico para explicar la relación de la criminalidad organizada con los dispositivos de poder. El punto preciso de interés de este concepto son las áreas de producción y reproducción de los mecanismos de poder, que se manifiestan cotidianamente en torno a la protección que garantiza el funcionamiento de los mercados, indistintamente legales e ilegales, en relación con los poderes que organizan su control (Vera da Silva, 2009: 97-126; Hirata, 2007: 173-192). En definitiva, la representación de una sociedad en la que las fronteras entre las instituciones y el mundo criminal son tenues, si no indiscernibles.

Por lo tanto, actualmente, hay que centrarse en el proceso de producción y mercantilización de poder de las organizaciones criminales, y sus efectos en el orden político de la sociedad: la criminalidad como sistemas de poder, con sus propias autoridades, regímenes y estructuras (Armao, 2005: 29-30), no es equiparable a los Estados. Y cada uno de estos sistemas, como tal, interactúa con su entorno, que consiste en otros sistemas y subsistemas políticos, jurídicos, económicos, sociales, de la propia Administración Pública (Allum, 2000: 34 y ss.), estableciendo redes (Sansó-Rubert, 2005: 43-62). En definitiva, el acceso al poder es una salvaguarda de su estatus. Éste se cristaliza en el carácter inmovilista de la criminalidad organizada, mayoritariamente de corte conservador y talante reaccionario ante los cambios, especialmente si éstos pueden privarle de su *statu quo* privilegiado en los estratos del poder. La ideología poco o nada cuenta. Así, el *ethos* del crimen organizado es profundamente pragmático. Esto explica que, a priori, las organizaciones criminales transnacionales sean notoriamente agnósticas en asuntos de política, excepto cuando se trata de apoyar a aquellos grupos políticos que les permitan llevar a cabo sus programas.

Las organizaciones criminales se caracterizan por la capacidad de poder adaptar sus intereses y alianzas en todo momento⁶: estar siempre dispuestas a cambiar de tácticas, a abandonar compromisos y lealtades. En esta línea argumental, la criminalidad organizada parece haber interiorizado con éxito los planteamientos del sociólogo Zygmunt Bauman cuando señala las reticencias y desafecto a establecer relaciones duraderas y a la fragilidad de los lazos *inter partes*, que parecen depender solamente de los beneficios que generan. La esfera comercial lo impregna todo, las relaciones humanas se miden en términos de coste y beneficio de “liquidez” en el estricto sentido financiero (2004). To-

⁶ A modo de ejemplificación, es cierto que la mafia siciliana colaboró, con la mediación de Lucky Luciano, encarcelado entonces en Estados Unidos, con el Ejército norteamericano en la ocupación de Sicilia en 1943; pero Vito Genovese, uno de los capos de la Cosa Nostra, que vivía entonces en Italia, no tuvo reparos, para mejorar sus relaciones con Mussolini, en organizar, también en 1943, el asesinato de Carlo Tresca, un editor anarquista refugiado en Estados Unidos, viejo enemigo del dictador. En otro caso sorprendente, que muestra su, digamos, versatilidad, la Cosa Nostra ayudó a esclarecer, en 1964, un famoso caso criminal, el asesinato de tres activistas de los derechos civiles cometido por el Ku Klux Klan en el Estado de Mississippi. Véase RAAB, Selwyn, *Five Families*, Nueva York: Thomas Dunne Books, 2005, pp. 81 y 337.

mando la definición que ofrece Bauman, inmersos en una nueva “modernidad líquida” (2004: 62-65), una figura que trata de recoger este estado de cambio y transitoriedad permanente. Impera la volubilidad.

En definitiva, la afirmación de que la política, en términos generales, no es de interés para la criminalidad organizada, ha quedado obsoleta. La estrategia que ha posibilitado la capacidad de injerencia criminal en la esfera política y de gestión de la Administración Pública a través de la orientación de su actividad y del flujo del gasto público, se funda en la generación de un potente capital relacional. El establecimiento de una estrecha interacción y convergencia de intereses económicos conjuntos (afán de lucro y conservación de la ostentación, sumado al ejercicio del poder) con grupos políticos, lobbies de intereses y corporaciones económicas, legales e influyentes. Esquema de funcionamiento que ha normalizado la presencia de integrantes de las organizaciones criminales en los estratos del poder. Hasta el punto, que empiezan a identificarse partes de la estructura de organizaciones y sistemas criminales estratégicamente “liberados”⁷, dedicados a gestionar exclusivamente los aspectos legales de la economía y la política, que son de interés para la organización.

4. LA ESTRATEGIA CRIMINAL DE LA INMERSIÓN POLÍTICA

La estrategia de la inmersión política representa la apuesta de las organizaciones criminales a favor de inmiscuirse activamente en la política, para ir escalando en el poder político y lograr colocar a sus activos en los puestos políticos e institucionales más favorables para la consecución de sus intereses. Estrategia, que lleva aparejada no sólo el recurso a la corrupción, sino también al recurso expeditivo de la violencia o, a la amenaza directa o indirecta de acudir al empleo de la fuerza. La violencia es un recurso polivalente y su mercantilización criminal permite identificar diversidad de usos con utilidades políticas. El interés ahora ha pasado a discernir en qué consisten los cálculos estratégicos efectuados por la criminalidad organizada dirigidos a la disputa del poder político⁸. Éstos, quedan reflejados en lo tocante a la obtención, acceso y distribución del poder político. Sus principales manifestaciones se producen en su capacidad de generar una esfera de influencia sobre la capacidad de decisión del votante⁹, contraviniendo la esencia demo-

⁷ En el argot policial hace referencia a los miembros de una organización criminal no identificados como tal por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; esto es, que no consta ficha, ni información policial, ni vinculación de ninguna clase con la organización o con la delincuencia.

⁸ Sirva de ejemplo la parapolítica: la estrategia de postular candidatos miembros o colaboradores de las estructuras criminales a todos los cargos y corporaciones de elección popular no tenían como objetivo sólo ganar representatividad política sino capturar las funciones de gobierno y estado que tendrían los candidatos que resultaran elegidos. De una parte, al conquistar posiciones locales y regionales podrían ascender más fácilmente a instancias nacionales, como en efecto lo lograron masivamente en el 2002 y 2006. De otro lado, podrían obtener protección e impunidad y, por último, podrían hacerse con varios negocios públicos y privados que diversificarían sus fuentes de ingreso y, en algunos casos, les permitirían incluso lavar más fácilmente los ingresos de negocios ilícitos.

⁹ En el año 2012, al menos 139 miembros del Congreso estaban bajo investigación, sumado a 5 gobernadores y 32 legisladores, incluyendo un ex presidente del Congreso y primo del presidente Uribe. Igualmente, Cuando Pablo Escobar se postuló a la Cámara de Representantes en 1982, su voto y los de

crática de la libertad de elección (quiebra del principio representativo y del mecanismo democrático electivo). Son diversas las estrategias para cautivar el voto, promoviendo la movilización o desmovilización de la participación ciudadana según convenga a sus intereses. Desde el recurso a la compra del voto -generalmente a cambio de alguna prebenda o dinero- o directamente recurriendo a la intimidación, para su orientación y ejercicio¹⁰. Igualmente, las organizaciones criminales también se prestan a su instrumentalización política¹¹. Aplican la violencia en beneficio político de terceros, que a su vez repercute favorablemente en su haber. Participa activamente en la zona oscura de las pugnas políticas, transformándose en un mero instrumento al servicio de un gobierno o de un partido, ejerciendo como un brazo ejecutor (Pantaleone, 1969: 284). Hay asesinatos relacionados directamente con grupos del crimen organizado, que tienen como objetivo la eliminación de un opositor incorrupto o incómodo. El término “asesinato político” asume un nuevo sentido en la realidad política de muchos países (Youngers y Rosin, 2005).

Este proceso, denunciado con vehemencia por Ferrajoli (1999), erosiona por igual la dimensión formal y sustancial de la democracia, a través de la promoción de contra tendencias democráticas. Auspiciado por la delincuencia organizada se ha producido la reducción, bajo la etiqueta eufemística de “reformas”, de las garantías de los derechos fundamentales, políticos, económicos y, especialmente sociales, menoscabando seriamente la calidad de las democracias, con el consiguiente aumento de las desigualdades, la degradación del espíritu público, el retraimiento de libertades y la merma de la cohesión social (Ferrajoli, 2014: 153 y 2017: 229-230).

En puridad, el que las actividades de las organizaciones criminales puedan tener efectos sobre las instituciones políticas y que sus estructuras organizativas puedan asumir rasgos políticos no es una observación novedosa. Por otra parte, la teorización explicativa acerca de dicho vínculo entre crimen organizado y Estado tampoco lo es. A mediados

su fórmula equivalían a menos del 1% de la votación de Senado. Cuando se descubrió que el cartel de Cali infiltró masivamente la campaña en 1994, los condenados representaron el equivalente al 8% de la votación de Senado. Los investigados por narcoparamilitarismo equivalieron al 35% de las curules y al 25% de la votación de Senado en 2006. LÓPEZ, Clauia y Óscar SEVILLANO, “Balance político de la parapolítica”, *Revista Arcanos*, 14, 2008, pp. 62-87.

¹⁰ Simplemente, pensemos en una organización como la Ndrangheta que, según fuente oficiales, parece estar constituida por un núcleo duro de unas 155 familias criminales, de las cuales más de la mitad operan en Reggio di Calabria; ello implica unas 6.000 personas sobre una población de 2.100.000 habitantes. Los efectos sobre la vida política son muy importantes, pues en los municipios pequeños y medianos, una familia local puede controlar casi el 40% de los votos y en municipios grandes, entre el 15 y el 30%. Por ello, entre los años 1990 y 2003, 24 gobiernos municipales han sido disueltos conforme a la legalidad vigente, por sus conexiones con este grupo criminal. GAYRAUD, Jean-François, *El G-9 de las mafias en el mundo*, cit., pp. 225 y ss.

¹¹ Es importante señalar que este poder privado (en contraposición al poder público ejercido por el Estado) es muchas veces un poder conferido. En 1860, el prefecto de Nápoles, Liborio Romano, decide nombrar oficialmente a la Camorra como “guardia cívica” para evitar una revuelta popular ante el inminente ingreso de Garibaldi a la ciudad. Similares confluencias de intereses recorren toda la historia de la criminalidad organizada y llegan hasta nuestros días con el contubernio entre las cúpulas políticas y criminales como el caso de la Democracia Cristiana y diversas fracciones mafiosas. «L'intreccio» -el entretejido-, como llaman los italianos a esta red de complicidades. *Nueva Sociedad*, núm. 130, 1994, pp. 112-125.

de la década de 1980, Charles Tilly, en su ensayo *Guerra y construcción del Estado como crimen organizado*, se refería al papel jugado por la violencia en los procesos políticos de construcción del Estado. Tilly recalcaba en su enfoque el valor del recurso a la violencia vinculada a la función de protección, como una herramienta de acción política¹², con un doble propósito: para la obtención de renta (*rent-seeking*) y para obtener legitimidad¹³. Otros estudios recientes se enfocan en la naturaleza evolutiva de la criminalidad organizada y a la capacidad casi ilimitada que muestran los agentes criminales para adaptarse a diversos contextos institucionales (Forgione, 2010; Varese, 2013). Estos procesos de adaptación se convierten en oportunidades de aprendizaje, que son aprovechadas por las organizaciones ilícitas para diversificarse localmente (Armao, 2000; Van Dijk, 2007: 39-56) y expandirse globalmente (Berdal y Serrano, 2005: 293-308), demostrando su desafiante eficiencia competitiva (Napoleoni, 2008).

A grandes rasgos la estrategia de la inmersión política que preside la expansión criminal en aras de la consecución de mayores cotas de poder obedece a la tendencia del crimen organizado a constituirse y acumular poder en formas absolutas e incontrolables. La criminalidad organizada busca con ello satisfacer sus necesidades de inmunidad multinivel: política, legal y policial, que le permite escapar al control, al conocimiento y al debate público y político sobre su existencia y repercusiones. Alcanza así paradójicamente, la amplificación de su poder, al mismo tiempo que favorece su ocultamiento.

El crimen organizado estaba adquiriendo “tintes de catástrofe de alto riesgo”, afirmaba la Comisión, al tiempo que identificaba la criminalidad organizada como un auténtico contrapoder delictivo capaz de imponer su voluntad en los Estados legítimos, socavar instituciones y fuerzas de la ley y el orden, perturbar el equilibrio económico y financiero, y destruir la vida democrática¹⁴. A golpe de evidencia, se ha ido paulatinamente interio-

¹² Existe constancia de que el desembarco estadounidense en Sicilia en 1943, durante la Segunda Guerra Mundial, se programó con la ayuda inestimable de la mafia, que proporcionó información estratégica. La compensación consistió en sustituir a altos cargos fascistas por miembros destacados de la Cosa Nostra principalmente al frente de las corporaciones locales, tras la victoria aliada. GAYRAUD, Jean François, *El G9 de las mafias en el mundo. Geopolítica del crimen organizado*, pp. 220 y ss.

¹³ Cuando el comunismo empezó a amenazar la hegemonía francesa en Indochina, el gobierno francés se valió de las ganancias del opio para financiar la guerra. Además, generó instancias de cooperación con las tribus que habitaban las montañas y producían el opio, como una estrategia para fortalecer la alianza y asegurar su participación en la guerra contra el comunismo. MCCOY, Alfred W.; READ, Cathleen y ADAMS, Leonard P. II, *The politics of heroin in Southeast Asia*, New York: Harper and Row, 1973. O como, por ejemplo, contraviniendo la legislación nacional, miembros del Consejo Nacional de Seguridad (NSC), del Departamento de Defensa y de la CIA, llevaron a cabo un plan para vender armas por un valor de millones de dólares a Irán, empleando las ganancias obtenidas para financiar los movimientos contrarrevolucionarios en Nicaragua. “Contras” o “Contra”, acortamiento de contrarrevolucionarios, también autodenominados como Resistencia Nicaragüense, es el nombre dado a los grupos de insurgentes financiados por Estados Unidos que intentaron acabar con el gobierno revolucionario (1979-1990) del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), que gobernó Nicaragua tras el derrocamiento de la dictadura de Anastasio Somoza y su familia en julio de 1979. MORENO, Luis, *Principio y Fin de la Guerra de los Contras Nicaragua: La Guerra Civil en Nicaragua y la Última Batalla de la Guerra Fría*, Nicaragua: Editor Luis Moreno - Mike Lima, 2016.

¹⁴ Informe de la Comisión Parlamentaria Antimafia ante la Asamblea de la ONU, sesión extraordinaria sobre el problema mundial de la droga. Comunicado al primer ministro el 20 de marzo de

rizando con preocupación la peligrosidad de máximo nivel que representa, al poner en riesgo la economía, la salud pública, la propiedad y el ejercicio cotidiano de la política, además del ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, la soberanía del Estado, así como el Estado de derecho.

Si bien no pretenden destruir la democracia, sí aspira a limitar la integridad e independencia de los Estados, en aquellos aspectos que amenazan sus intereses criminales. El modelo político de injerencia criminal adoptado describe una forma de actuación de la delincuencia organizada en relación con los sistemas democráticos caracterizada por el hecho de que, respetando aparentemente sus restricciones y procedimientos, realmente conspira al límite de la legalidad para ignorarlas y transgredirlas, tratando, ante todo, de enriquecerse, al tiempo que perpetuarse en el poder y disfrutar de la impunidad. La versión democrática de la representación en algunos países disfraza una farsa, habida cuenta del nivel de penetración de la criminalidad organizada en las instituciones parlamentarias de representación política, posibilitando la injerencia del crimen organizado en el seno del sistema democrático e interfiriendo en su normal desempeño¹⁵ de muy diversas formas, para tratar de beneficiar los intereses privados de la organización y de sus integrantes. La criminalidad organizada logra contaminar la relación de representación desvirtuándola, usurpando la voluntad del pueblo y secuestrando la democracia: la criminalidad organizada como patología sistémica crónica de los sistemas políticos.

Louis Freeh, director del FBI (Federal Bureau of Investigation) en el año 1994 afirmaba, que la lucha contra la criminalidad organizada oriunda de Rusia era ya un objetivo prioritario de la institución, por su determinación a lograr la penetración multinivel del Estado en aras de fortalecer su control, a través del empleo y manipulación espuria de los organismos estatales. Desde entonces, el Estado, sus instituciones y la agenda política, se han transformado en objetivos de primer orden. Y es que, las estructuras delictivas buscan denostadamente influir en los poderes del Estado -legislativo, ejecutivo y judicial- con la finalidad de obtener decisiones o regulaciones, que favorezcan sus intereses. De ahí que la criminalidad organizada, en sus más altos estadios evolutivos se configure como una de las amenazas más determinantes en la desestabilización de las democracias, participando activamente en su descrédito y deslegitimación, ante el progresivo vaciado de su contenido.

Se recalca, por tanto, la identificación de la criminalidad organizada como amenaza a la democracia, al interferir en su normal funcionamiento, detrayendo calidad a la misma e incidiendo en su propia génesis devaluándola y, al tiempo, vaciándola

1990. En Italia, a mediados de los ochenta, se calcula que la mafia controlaba aproximadamente el doce por ciento de la economía nacional y es considerada responsable, al menos en parte, de la caída de la primera República surgida tras la Segunda Guerra Mundial debido al clima de corrupción generalizada que atenazaba al país. SHELLEY, Louis, "Mafia and the Italian state: the historical roots of the current crisis", *Sociological Forum*, 9, 1994, pp. 661-72.

¹⁵ Se calcula que, aproximadamente un tercio de los diputados electos de Taiwán son miembros activos de organizaciones delictivas. FINCKENAUER, James O., *Mafia y crimen organizado*, Barcelona: Ediciones Península, 2010, p. 138; KO-LIN, Chin, *Heijing: Organized Crime, Business, and Politics in Taiwan*, New York: Armonk, M. E. Sharpe, 2003.

de contenido sustancial hasta el punto de lograr transformarla en un sistema político muy diferente, de corte autoritario, bajo una apariencia democrática superflua: un atisbo meramente estético de democracia, dado que las ventajas atribuidas al sistema democrático (la capacidad de traer paz, libertad, prosperidad, defensa de los derechos fundamentales) (Dahl, 1999: 45 y ss.), pasan a quedar postergadas en la indeterminación, pendientes de realización.

Preocupa, por tanto, identificar algunas realidades políticas existentes caracterizadas por constituir situaciones de, en palabras de Wolin, “democracia dirigida” (Wolin, 2008), como exponente de una “regresión neoabsolutista” (Ferrajoli, 2011^a: 516). Hasta tal punto, que como subraya Ferrajoli hoy es común la idea de que ya no es la política la que gobierna y controla la economía y otras manifestaciones de poderes subalternos, sino que el protagonismo cada vez más es asumido por una delincuencia organizada cuyo poder económico, en connivencia con el neoliberalismo político, le posibilita la influencia y el control necesarios para influenciar, cuando no dirigir, el ejercicio del gobierno¹⁶. Imponer sus particulares pretensiones sobre el resto de la sociedad, no sobre la base de persuadir a la mayoría en cuanto a la justicia o equidad de las mismas, sino apelando simplemente a la imposición de la satisfacción de sus intereses particulares¹⁷. Y son precisamente estos hechos los que han conducido, como reitera Ferrajoli, a que en las democracias establecidas sea “cada vez más fuerte la relación entre dinero, información y política: dinero para hacer política e información para hacer dinero y política; y política para hacer dinero e

¹⁶ Andrés Pastrana, expresidente de Colombia, admitió haber recibido y aceptado dinero del cartel de Cali. Después de años de denuncias y acusaciones, Colombia recibió con sorpresa el reconocimiento por parte del presidente Ernesto Samper de que su campaña electoral, en 1994, se vio beneficiada por el dinero procedente del narcotráfico. Es la primera vez que, de forma contundente, Samper admite la sospecha que ensombreció desde el primer día su presidencia. GARCÍA, María Isabel, “Samper admite por primera vez que el narcotráfico pagó su campaña electoral”, *El País*, Edición impresa, miércoles, 22 de julio de 1998. La campaña presidencial de 1994 del entonces candidato Ernesto Samper Pizano, recibió importantes donaciones de la organización de los hermanos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela, asentada en Cali, a fin de fortalecer sus expectativas electorales en las votaciones de segunda vuelta. De acuerdo con algunos especialistas, no se trata necesariamente de un caso aislado, pues ellos afirman que el financiamiento de campañas presidenciales con fondos procedentes del narcotráfico ha sido una constante a lo largo de los últimos 20 años. La bibliografía al respecto es amplia. THOUMI, Francisco E., *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en Los Andes*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 2002, p. 270; LEE, R. We y Francisco THOUMI, “Drugs and Democracy in Colombia”, Godson, Roy, *Menace to Society. Political-criminal Collaboration Around the World*, Nueva York: Routledge, 2003, p. 71. Y amplias investigaciones periodísticas sobre el caso se encuentran en CASTILLO, Fabio, *Los nuevos jinetes de la cocaína*, Bogotá: Oveja Negra, 1996; TORRES, Edgar y Armando SARMIENTO, *Rehenes de la mafia. En las entrañas del cártel*, Santafé de Bogotá: Intermedio Editores, 1998.

¹⁷ Lograron desempeñar un papel central en las elecciones de cargos públicos y autoridades en el nivel regional y local, recurriendo a lo que algunos han denominado proselitismo armado. Este es un concepto cercano al de «clientelismo armado», que es una forma de clientelismo local usada por paramilitares o insurgentes para lograr controlar parcelas importantes del Estado en el ámbito territorial subnacional. PENATE, Andrés, “El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado”, LLORENTE, María Victoria y Malcolm DEAS (Comps.), *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá: Editorial Cerec, 1999; DUNCAN, Gustavo, *Los Señores de la Guerra. De Paramilitares, Mafiosos y Autodefensas en Colombia*, Bogotá: Planeta, Bogotá, 2006, pp. 333-348.

información, según un círculo vicioso que se resuelve en el creciente condicionamiento anti -o extra- representativo de la acción de gobierno” (Ferrajoli, 2011*: 53).

En definitiva, transformaciones iliberales que la criminalidad organizada introduce subrepticamente en el seno de las democracias constitucionales, alimentando los procesos deconstituyentes, que terminarán deparando sistemas democráticos y constituciones meramente nominales, equivalentes a sus homólogos nominales, sólo en apariencia, incapaces de propiciar una práctica política que se corresponda efectivamente con ellas (Loewenstein, 1976). Como introduce Fareed Zakaria en su obra *The future of freedom*, a través del desarrollo del concepto de *illiberal democracy* (1997: 22-43 y 2003), asistimos a un escenario político protagonizado por una criminalidad grave organizada, que mantiene una constante presión sobre los Estados democráticos (Sansó-Rubert, 2022). Hasta el punto, de constituir uno de los principales obstáculos para avanzar hacia un modelo democrático constitucional de garantías plenas de los derechos y libertades. Casi imperceptiblemente, la diferencia entre la “democracia y su contrario” empiezan a volverse cada vez más estrecha, hasta resultar inapreciable (Greppi, 2012: 17). El crimen organizado desdibuja la democracia, hasta lograr que sus señas de identidad se hacen irreconocibles.

5. LA FUERZA INTIMIDATORIA DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA: LA VIOLENCIA CRIMINAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROL POLITICO

Alude a la capacidad de la organización criminal para lograr que se acepten y reconozcan los comportamientos, acciones y reglas de interacción de la organización por parte de las comunidades en las que opera; independientemente de la condición social, cultural y orientación política o ideológica de cada individuo. Básicamente, el ejercicio efectivo del control social. Este objetivo se logra, bien mediante el fomento de comportamientos corruptos, bien a través de la capacidad intimidatoria de la criminalidad organizada (la “*paura*” o imposición del miedo) (Angiulli, 2020). En este segundo supuesto, a través del recurso a la amenaza del uso de la fuerza y, llegado el caso, del propio empleo de la violencia física coactiva. Actualmente, una de las situaciones de nuevo cuño que se está produciendo es el recurso al terrorismo (empleo de violencia extrema altamente simbólica), como estrategia en la confrontación con otras organizaciones o en los enfrentamientos con los Estados¹⁸. Con resultados devastadores¹⁹.

¹⁸ En la Nochebuena de 2004, en San Pedro Sula (Honduras), miembros de la Mara Salvatrucha (MS 13), asaltaron un autobús de transporte urbano público, matando a veintiocho ocupantes, incluyendo cuatro niños, e hiriendo a otros catorce de diversa consideración. Antes de abandonar el escenario, dejaron un comunicado en la parte delantera del autobús. El mensaje de los agresores concluía con una advertencia: No os atreváis a retornos. Su objetivo: enviar un mensaje disuasorio al Gobierno, al tiempo que representaba igualmente un desafío a la organización rival Mara 18 (M 18), en cuyo territorio tuvo lugar la masacre. Recogido en NAPOLEONI, Loretta, *Economía canalla. La nueva realidad del capitalismo*, Madrid: Paidós, 2011, pp. 271 y 272.

¹⁹ El atentado contra el edificio del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), organismo de inteligencia colombiano, fue un ataque narcoterrorista ocurrido el miércoles 6 de diciembre de 1989 en Bogotá, Colombia. Perpetrado por el cártel de Medellín con el presunto objetivo

Por lo tanto, la instrumentalización de la violencia y la corrupción son rasgos definitivos comúnmente aceptados de la delincuencia organizada. Las organizaciones criminales y sus integrantes deben ser capaces de convencer a un público escéptico de que disponen de lo que se necesita para el ejercicio de la violencia. Ambas, cobran especial relevancia cuando además de su empleo para la comisión de actos delictivos, para el mantenimiento de la disciplina interna o para la resolución de conflictos con otros grupos criminales rivales, tienen por finalidad la eliminación (mediante intimidación o aniquilamiento) de personas, que puedan perjudicar sus lucrativas actividades. Preferentemente integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Sánchez García de Paz, 2005), de la Administración de Justicia o de testigos. Una vez consolidada la reputación (valor reputacional de la violencia), la gente será más propensa a obedecer sus órdenes, con lo que el recurso a la violencia efectiva tenderá a ser innecesaria. Finalmente, la violencia ha dejado de ser exclusivamente un instrumento utilizado para conseguir determinados fines de poder o de riqueza (Wolfgang y Ferracuti, 1971) y se ha convertido en una mercancía que la criminalidad organizada, como agente especializado, comercializa en el mercado (violencia como producto o mercancía).

Y en esta búsqueda de respuestas a la explotación criminal de la política, no puede obviarse la capacidad intimidatoria (miedo) asociada al prestigio criminal de las estructuras de criminalidad organizada. Representa, sin lugar a duda, un factor primordial de control social y de imposición de las formas de poder establecido (ejercicio del dominio frente a otras vías de legitimización), que además coadyuva al fortalecimiento de la capacidad de influencia política de la criminalidad organizada en detrimento del Estado.

Si la criminalidad organizada fuese solo el negocio de la protección privada y la provisión de bienes materiales y servicios ilícitos (Gambetta, 2007), entonces no cabría esperar mayor influencia en la vida política de una sociedad. Sin embargo, en la actualidad, el recurso a una violencia exacerbada y con manifiesta intencionalidad política por parte del crimen organizado, ha despertado nuevas polémicas y enfoques en relación con la correcta interpretación del nexo político-criminal. Uno de los debates de máximo interés para estas líneas es justamente la orientación y fines políticos que progresivamente ha ido adoptando el ejercicio de la violencia (violencia política) por parte de las manifestaciones de macro criminalidad organizada más evolucionadas para lograr influencia política e, incluso, obtener el control político.

Ciertamente, no se puede obviar que la violencia está incorporada a la génesis de la criminalidad organizada y a sus formas de expresión. Partiendo de esta premisa, una parte de la doctrina rechaza el empleo del término “violencia política” para hacer referencia al comportamiento violento de la delincuencia organizada. Desde este tipo de postulados, se justifica este planteamiento en base a tratar de evitar confusiones con otras fenomenologías complejas como el terrorismo, la insurgencia o las revoluciones. Optan

de asesinar al entonces su director Miguel Alfredo Maza Márquez, quien se había convertido en uno de las principales autoridades involucradas en combatir el narcotráfico. El atentado dejó un saldo de 63 muertos y 600 heridos. DUNCAN, Gustavo, *Los Señores de la Guerra. De Paramilitares, Mafiosos y Autodefensas en Colombia*, Bogotá: Editorial Planeta, 2006.

por el empleo de otros términos como “violencia prepolítica” o “de hostilidad organizada” o “violencia simbólica” (Sullivan, 2016).

En sentido opuesto se sitúan los expertos que aducen, que no se puede negar la evidencia de cómo el crimen organizado actualmente trasluce un claro y determinante interés por la política. Es más, directamente avalan la consideración de la criminalidad organizada como un tipo de manifestación de violencia política (Lessing, 2015: 1486-1516) o con intencionalidad política. Donatella Della Porta, dentro de los cuatro tipos de violencia subversiva que identifica en sus estudios sobre el papel del Estado en la gestión de la protesta, etiqueta la violencia clandestina o violencia extrema practicada por grupos que se organizan en secreto con el propósito de implicarse en las formas más radicales de acción colectiva, como son los actos terroristas (Della Porta, 2013: 2), a los que la criminalidad organizada ha recurrido de forma reiterada en las etapas en las que le ha declarado la guerra al Estado. La estrategia criminal de desatar la guerra para lograr la paz (Abbate y Gómez, 2002: 237 y ss.). En esta línea de “guerra al Estado” (Restrepo y Aponte 2009), las estructuras de criminalidad organizada materializan episodios de violencia extrema con una clara vocación de inocular terror a los destinatarios de los ataques y a la sociedad en su conjunto, que encajan en la tipología denominada “demostración pública” de Peter Calvert, que desarrolló una clasificación de la violencia en función de su nivel de desafío al Estado. En este supuesto, la delincuencia organizada hace ostentación de su poder como advertencia al Estado para que no se inmiscuya en sus actividades, al tiempo que lo emplea como carta de presentación para atemorizar a la sociedad haciendo alarde de su poder y su potencial destructivo. A modo de ejemplo gráfico, a finales de 1991, durante una reunión de todos los jefes de las estructuras criminales sicilianas presidida por Totò Riina, líder de la familia de los Corleoneses, se decidió declarar la “guerra al Estado” (Etapas del denominado como Terrorismo mafioso 1992-1996), con el fin de recuperar el “espacio perdido” frente al Estado y alcanzar una “paz duradera” (entendida como el mantenimiento de una situación de condescendencia o no intromisión mutua). El detonante fue la imposibilidad de sus protectores políticos de mantener el compromiso de garantizarles la impunidad -el 31 de enero de 1992 la Corte de Casación confirmó las condenas contra los 474 acusados de los mega-procesos de Palermo (1986-1987)-, desencadenando la violencia política con asesinatos como, por ejemplo, el del notable Ignazio Salvo y el del diputado europeo Salvo Lima, hombres de confianza, en Sicilia, del dirigente de la Democracia Cristiana Giulio Andreotti (Follain, 2009).

Austin Turk, cuando enumera tipos de violencia en función de la intencionalidad del ejecutor asocia a la criminalidad organizada aquella de naturaleza disuasiva o coercitiva, que busca la persuasión, así como también la de carácter lesivo, tendente a infligir un castigo o ir más allá, adquiriendo un cariz destructivo, abocado a la liquidación del enemigo (1969: 48). Igualmente, Gurr, analiza tres tipos generales de violencia sociopolítica. En concreto, la tipología identificada como “conspiración”, encaja con la operativa desarrollada por la criminalidad organizada: actividad subversiva impulsada por una minoría bien organizada, cuya finalidad es defenestrar del poder a aquellos que no coadyuvan al mantenimiento y desarrollo de los intereses de la orga-

nización criminal o incluso que los combaten y persiguen²⁰. Se manifiesta en ataques a la autoridad vigente y ataques esporádicos, pero simbólicos, a los representantes del Gobierno (Gurr, 2015). La estrategia de la criminalidad organizada consistente en la orquestación de asesinatos selectivos sistemáticos de policías, jueces, políticos, periodistas, activistas antimafia, competidores, desertores y, en general, cualquier sujeto que resulte incómodo (Lodato, 2008: 90-105; Lupo, 2004: 290-292). En contadas ocasiones, de marcado significado simbólico, la violencia pasa de ser selectiva a aplicarse de forma indiscriminada (explotación política de los dividendos del terror). La historia de Italia²¹, Colombia, El Salvador, Brasil o México, representan casos paradigmáticos. El número de jueces, fiscales, miembros de las Fuerzas Armadas y de los cuerpos policiales, así como políticos asesinados por las organizaciones criminales es el número más alto del conjunto de las democracias (Violante, 2002: 46). Y, por supuesto, representantes activos de la sociedad civil muy participativos en la denuncia de la corrupción política de la criminalidad organizada y sus campañas de seguridad extorsiva²².

Los atentados perpetrados por la Cosa Nostra en Italia en la década de los noventa, perseguían obstaculizar el proceso de renovación política impulsada por el movimiento anticorrupción “manu pulita”²³. Bettino Craxi declaró el 29 de julio de 1992: “Alguien está intentando imponer un clima de terror absoluto²⁴, las bombas no persiguen demoler un

²⁰ Una cuestión que adquiere importancia es la responsabilidad del Estado, por omisión o acción. Para el analista y director de la Corporación Nuevo Arco Iris, León Valencia, “la parapolítica vino a demostrar que el Estado no era ninguna víctima. Resultó que una parte importante de las elites regionales y nacionales con una presencia decisiva en el Estado se coaligaron con paramilitares y narcotraficantes para consolidar su predominio, y alterar la competencia política”. VALENCIA, León (Ed.), *Parapolítica, la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris, 2007.

²¹ Baste recordar que, en 1992, la Cosa Nostra siciliana mató, utilizando métodos terroristas a los dos símbolos más famosos en la lucha contra la delincuencia organizada, los Jueces Giovanni Falcone y Paolo Borsellino y el General de los Carabineros Dalla Chiesa, sumado a las bombas que explotaron en Roma, Milán y Florencia. VIOLANTE, Luciano, *Il ciclo mafioso*. Bari: Laterza, 2002, p. 46.

²² La ‘Ndrangheta también ha atacado a sus opositores políticos, sobre todo a aquellos que, en el territorio, con su acción y su compromiso social, rompían el velo de la ley del silencio que protegía las actividades y los negocios de la organización: en 1980, en cuestión de semanas fueron asesinados Giuseppe Valarioti, secretario del Partido Comunista Italiano de Rosarno, en la Piana di Gioia Tauro y a Giannino Losardo, administrador y dirigente comunista, en la provincia de Cosenza. FORGIONE, Francesco, *La ‘Ndrangheta. Una mafia en la sombra*, Barcelona: El Viejo Topo, 2015, p. 59.

²³ En la Italia de los años noventa, la investigación de Mani Pulite (Manos Limpias), ordenada por un grupo de jueces italianos, encabezados por Antonio di Pietro, sacó a la luz un sistema de corrupción, ligado a la criminalidad organizada, tan amplio que se le dio el nombre de “Tangentopoli” (Villa Soborno). En el plazo de unos meses, la investigación atrapó en su red a dirigentes de partidos, antiguos ministros y funcionarios regionales, además de a numerosos empresarios. NAÍM, Moisés: *El fin del poder*, Barcelona: Debate, 2013, p. 152.

²⁴ En mayo de 1993, en Agrigento, el Papa Juan Pablo II condena inequívocamente la criminalidad organizada, sus asesinatos, su subcultura delictiva y a sus organizaciones. Como represalia, Brusca, líder de la Cosa Nostra ordena un atentado con bomba contra la basílica de San Juan de Letrán, a las puertas de Roma, uno de los monumentos cristianos más antiguos del mundo occidental. ZIEGLER, Jean, *Los señores del crimen. Las nuevas mafias contra la democracia*, cit., p. 63.

poder, sino más bien abrir paso a otro²⁵. A cambio de parar las hostilidades la organización criminal liderada por el clan de los Corleoneses expuso al Estado sus exigencias de entre las cuales, cabría destacar una revisión drástica del veredicto del denominado “macrojuicio²⁶” -pretendiendo que todas las cadenas perpetuas fuesen objeto de revisión- la abolición de la ley que ofrecía protección a los arrepentidos del crimen organizado (*pentiti*), una reforma de la legislación que autorizaba la confiscación de bienes de las organizaciones criminales²⁷, y el desarrollo de nuevas medidas que facilitasen el que los convictos integrantes de las organizaciones criminales obtuviesen un arresto domiciliario para el cumplimiento de sus condenas o, en su defecto, que fuesen objeto de internamiento en centros hospitalarios (Brusca, 1999).

La criminalidad organizada ha desarrollado convenientemente el uso del miedo, a través del ejercicio de la violencia (Schedler, 2017) o la amenaza de su empleo (intimidación), como un dispositivo de control y manifestación de poder. Combinado exitosamente, como ha sido objeto de explicación, con la corrupción. El miedo como sentimiento de vulnerabilidad colectiva ante la violencia, ha sido manejado hábilmente para imponer nuevas agendas políticas, en connivencia con los intereses económicos y políticos, que dominan el Estado (Gledhil, 2000). La modificación de las relaciones de fuerza y, por lo tanto, incrementar su peso en términos de influencia política, ha pasado a constituir un objetivo criminal.

Las consecuencias de este enfrentamiento no fueron baladí. La ofensiva liderada por los Corleoneses con Riina a la cabeza, había llevado al Estado italiano al borde del desastre institucional. Para algunos autores como Follain, lejos de análisis sensacionalistas, Riina estuvo peligrosamente cerca de doblegar al Estado (2009: 209-272). Esta primera guerra contra el Estado acarreo el desgaste político e institucional de la Primera República y el derrumbe del Partido Demócrata Cristiano y del Partido Socialista, que se habían beneficiado con los intercambios de servicios con la mafia siciliana²⁸. En los meses siguientes la Cosa Nostra decidió llevar a cabo atentados contra todo lo que, de algún modo, se hallase vinculado al Estado, así como programar una serie de homicidios de alto nivel. Como escribió Falcone en el periódico *La Stampa*, “la relación se ha invertido: ahora es la mafia la que quiere mandar. Y si la política no obedece, la mafia se abre camino con sus propios

²⁵ *Panorama*, 29 de julio de 1993.

²⁶ El Sumario, que asciende a un total de 8.067 páginas, empieza con las palabras “Éste es el juicio contra la organización mafiosa conocida como “Cosa Nostra” [...], que con violencia e intimidación ha sembrado y sigue sembrando la muerte y el terror”. FOLLAIN, John, *Los últimos mafiosos*, Barcelona: Editorial Mosaico, 2009, p. 184.

²⁷ Ley no. 646/1982, más conocida como la Ley Rognoni - La Torre, introdujo el delito de asociación delictiva de tipo mafioso en el código penal italiano. Fue aprobado por el Parlamento italiano el 13 de septiembre de 1982, tras el asesinato del secretario del PCI regional Pio La Torre el 30 de abril de 1982, y del prefecto de Palermo, general Carlo Alberto dalla Chiesa, ocurrido el 3 de septiembre, en la Via Masacre. Lindo.

²⁸ La contraofensiva de las autoridades culminó con el arresto de un millar de miembros del crimen organizado, entre los que se encontraba, en 1993, su jefe, el corleonés Toto Riina. Severamente golpeada, la mafia se replegó y bajo la dirección de su jefe Bernardo Provenzano, detenido a su vez el 11 de abril de 2007, abandonó “la oposición frontal contra el Estado dando lugar a una gestión más política que militar en los conflictos de interés”. DOMÍNGUEZ, Íñigo, *Crónicas de la mafia*, Barcelona: Libros del KO, 2014.

medios" (Abbate y Gómez, 2008: 239). Reflexión, que podría extenderse actualmente a buena parte de las democracias del mundo.

De igual forma, en el supuesto de Colombia, la reacción del Cártel de Medellín liderado por Pablo Escobar y sus aliados fue sumamente cruenta. Bajo la denominación de "Los Extraditables" iniciaron una "guerra total"²⁹ contra el Estado colombiano³⁰. En el transcurso de esta confrontación, la organización criminal de Medellín ofreció recompensas económicas por cada policía asesinado en Medellín; realizaron múltiples atentados con bombas explosivas, en contra del edificio sede del DAS (Servicios de Inteligencia) y de instalaciones de medios de comunicación; asesinaron a múltiples jueces y congresistas, que se negaron a aceptar su negativa a la extradición. El propósito de Escobar con el recurso a la perpetración de acciones terroristas (violencia política) era doblegar la voluntad de la sociedad a través del terror para condicionar al Gobierno³¹ a pactar unas condiciones favorables para su sometimiento a la justicia: principalmente la abolición constitucional de la extradición. Las demás concesiones jurídicas de la política de sometimiento a la justicia como las condiciones y la duración de la reclusión, el tipo de delaciones necesarias para ser acogidos en un proceso de sometimiento y la posibilidad de legalización de su riqueza solo eran creíbles para Escobar si existía una prohibición constitucional previa de la extradición³². A los pocos días de haberse fir-

²⁹ El caso colombiano, ejemplifica a la perfección el enfrentamiento armado de la criminalidad organizada (Cárteles del narcotráfico de cocaína), frente al Estado. Entre 1985 y agosto de 1989 murieron en enfrentamientos con integrantes del crimen organizado un ministro de justicia, un fiscal general, más de cincuenta jueces, cuarenta periodistas y más de tres mil policías y soldados de diverso rango y escalafón profesional. En agosto de 1989 fueron asesinados, uno tras otro, un juez del tribunal Supremo, un jefe de policía y el candidato a la presidencia Luis Carlos Galán, se supo que el cartel de Medellín había puesto una recompensa por su cabeza de medio millón de dólares por su muerte. Posteriormente, en el pulso al Estado, en noviembre de 1990, tras despegar de Bogotá, explotó en el aire un avión de la compañía aérea colombiana Avianca que debía volar hasta Cali. Fallecieron 107 personas. Una semana después, un edificio secreto del servicio de inteligencia colombiano, el DAS, fue objeto de un atentado empleando un camión bomba cargado de dinamita. ROTH, Jürgen, *Mafias de Estado. Cómo cooperan los Estados de Occidente con la mafia del narcotráfico*, cit., pp. 250 y 251.

³⁰ Sin embargo, todo cambiaría el 30 de abril de 1984 con el asesinato del ministro de justicia, Rodrigo Lara Bonilla, por órdenes de Pablo Escobar. Ese día, representó el punto de inflexión en el conflicto colombiano, con lo que sería el traspaso de una zona de alta intensidad criminal, hacia un conflicto de baja intensidad. El desarrollo de la guerra contra las drogas y ley de extradición (acordada con los Estados Unidos), condujo al estadio de mayor desarrollo de violencia del conflicto. URIBE ARCILA, Juan Fernando, *Proyecto Pablo escobar Informe Final: la historia de Colombia en tiempos de Pablo Escobar*, London: Independently published, 2020.

³¹ Rodrigo Lara Bonilla (Neiva, 11 de agosto de 1946- Bogotá, 30 de abril de 1984) fue un político y abogado colombiano. Ministro de Justicia durante el gobierno de Belisario Betancur, cargo en el que se caracterizó por perseguir a los narcotraficantes del Cartel de Medellín, liderados por Pablo Escobar. En 1984 fue asesinado en el norte de Bogotá por sicarios de Escobar. Su muerte representó el inicio de una guerra sin cuartel entre el Estado colombiano y los grupos de narcotraficantes que se extendería por más de una década. Su vida y asesinato fueron novelados por el escritor Nahum Montt en el libro *Lara*. Solo nueve meses después de ocupar la cartera de Justicia, la noche del 30 de abril de 1984, Rodrigo Lara Bonilla muere acribillado dentro de su automóvil. MONTT, Nahum, *Lara*, Bogotá: Punto de Lectura, 2013.

³² La violencia de la organización de Escobar sólo se detuvo parcialmente (acciones de terrorismo y de secuestro de familiares de la élite nacional), cuando el Estado ofreció mecanismos legales que

mado la nueva Constitución de 1991, el 19 de junio del mismo año, Escobar se entregó a la Justicia para ser recluso en La Catedral. Una cárcel construida por él mismo en el municipio de Envigado, colindante a Medellín, vigilada por policías que estaban en su nómina, para representar un paripé de aplicación de la Justicia y la escenificación ficticia del triunfo del Estado de derecho sobre el crimen organizado, para satisfacer las demandas sociales de cumplimiento de la legalidad.

Por lo tanto, la violencia protagonizada por la criminalidad organizada obedece a un abanico de opciones, siendo una de sus variantes el recurso a una violencia políticamente motivada (Ruggiero, 2009: 102). Violencia, como instrumento o como estrategia, para obtener réditos de naturaleza política, entendida desde un enfoque caracterizado por su flexibilidad y amplitud.

En las últimas décadas, a pesar de los costes que representa para la actividad criminal y el desgaste de la infraestructura de la organización (costes económicos, pérdida de ingresos, muerte de miembros de la organización, exposición a la luz pública, visibilidad mediática de la organización, daños patrimoniales o en la estructura organizativa, distraer recursos del ámbito comercial al terreno de la seguridad de la organización...), la violencia ha ganado terreno como recurso político fundamental en manos del crimen organizado, tanto como objeto de mercantilización para su intercambio por otros bienes y servicios, como fuente de enriquecimiento o como estrategia para relacionarse con otros poderes, tanto criminales, como estatales³³.

Ya no está tan claro que el acceso al poder constituya una mera previsión de salvaguarda del estatus de las organizaciones criminales, o que su posición ante la política se identifique con posicionamientos inmovilistas y un talante reaccionario ante los cambios, sólo si éstos pueden privarle de su situación privilegiada en los estratos del poder (Desmond Arias, 2006: 293-325). Su distanciamiento agnóstico en asuntos de política, excepto cuando se trata de apoyar a aquellos grupos políticos, que les permitan llevar a cabo sus programas, parece que se ha trasmutado en favor de un interés activo por el

brindaran garantías para la seguridad de los narcotraficantes y la rebaja en las penas que les habrían de ser impuestas, a cambio de su entrega voluntaria, así como la prohibición constitucional de la extradición, en el artículo 35 de la nueva constitución de 1991. Llegando a popularizarse la frase “Preferimos una tumba en Colombia a una cárcel en Estados Unidos” entre los líderes de los principales cárteles del narcotráfico colombianos. MEJÍA QUINTANA, Óscar, “Cultura política y justicia mafiosa en Colombia”, *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, núm. 48, 2018, pp. 91-108.

³³ En Sicilia, en la época de las masacres del 1992 y 1993, en las que perdieron la vida los jueces Falcone y Borsellino y los integrantes de sus respectivas escoltas, como así sucede igualmente en Colombia, El Salvador, Rusia o México con otras organizaciones y en Italia así lo hizo la Cosa Nostra liderada por Totó Riina en la década de noventa. Y no hay que olvidar el rastro de sangre y de los delitos gravísimos que en Sicilia precedieron a aquellas masacres: magistrados, policías, periodistas, hasta el homicidio del presidente de la Región de Siciliana Piersanti Mattarella, asesinado en 1980 y del diputado comunista Pío La Torre, redactor de la ley que por vez primera instituía el delito de asociación para delinquir de carácter mafioso. Aquella ley fue aprobada el 13 de septiembre de 1982, y la del general Carlo Alberto Dalla Chiesa, asesinado el mismo año. Y unos meses antes de la matanza de Capaci, en 1992, también fue asesinado un parlamentario europeo, Salvo Lima, una de las figuras políticas más potentes de Sicilia. FORGIONE, Francesco, *La 'Ndrangheta. Una mafia en la sombra*, cit., pp. 58-59.

curso de la política y los avatares de lo político. Este creciente interés, no debe entenderse como un proceso de ideologización de la criminalidad organizada, sino como una aproximación a la política en clave de ejercicio de poder y como mercancía susceptible de comercialización e intercambio.

En todo caso, su posición de fuerza y potencial intimidatorio proviene de su solidez como organización, favoreciendo el acatamiento de sus pretensiones comerciales, económicas y políticas o de otro tipo (a través de la protección extorsiva), en base al temor (intimidación), para lograr satisfacer la estrategia criminal trazada, sea esta lícita o ilícita, sin que necesariamente se llegue a recurrir al empleo de la violencia. Y todo ello, bajo el silencio emanado por el miedo a la represalia o la venganza (Cuenca García, 2012). La fuerza intimidatoria se reconoce en la capacidad para infundir temor mediante un estado de coacción psicológica (verdadero estado de sometimiento), que obliga a quien lo padece a comportarse de una manera no deseada por miedo a sufrir acciones terribles. Amenazas, que llegado el caso son ejecutadas mediante recursos extremos de violencia con una finalidad aleccionadora (explotación criminal de la “pedagogía de la violencia”) (Adams, 2012). También existe el riesgo de que un uso exagerado de la violencia puede conducir a la venganza y a la quiebra de la fidelidad y del vínculo asociativo-colaborativo criminal (Gambetta, 1988: 238-258; Sferlazza, 2010: 83). A través del instrumento intimidatorio la organización criminal asegura la posibilidad de cometer impunemente más delitos y de adquirir o conservar el control de actividades económicas privadas o públicas, generando una situación de peligro, tanto para el orden público en general, como para el orden económico en particular.

Enfocado en la rentabilidad del negocio, se considera la aplicación de la violencia como el último recurso en la escala de las herramientas a su disposición para la persecución de sus objetivos corporativos y la reducción del riesgo de empresa. En este sentido, la violencia se caracteriza por su bajo perfil, su carácter instrumental, destinado a la eliminación del obstáculo sin poner en peligro el negocio (pragmatismo económico). La violencia, desde una perspectiva racional economicista, perjudica los negocios. No sólo desgasta a las organizaciones criminales (acumulación de pérdidas fruto del enfrentamiento), sino que las distrae de la actividad principal: obtener beneficios (lucro cesante). A ello hay que sumar, que incrementa su visibilidad al captar la atención de los medios de comunicación y, por ende, su exposición a la actuación de la seguridad estatal. No obstante, a pesar de la suma de inconvenientes, llegado el caso, el recurso a la violencia representa uno de los principales instrumentos de acción de la delincuencia organizada (Álvarez García, 2015: 88).

Carlos A. Flórez Pérez, recoge en su estudio sobre las relaciones entre la delincuencia organizada y la política *-El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática-*, una magnífica compilación de modelos explicativos (2009: 154 y ss.). En conclusión, la explosiva mezcla de crimen organizado, corrupción política y ejercicio de la violencia con finalidades de índole política, representa, probablemente, el mayor riesgo actual para la gobernabilidad de nuestras sociedades. Y desde luego lo es para el desarrollo de una democracia de calidad.

6. CONCLUSIONES

Como se ha podido observar, la violencia política asociada a las actividades de la criminalidad organizada es susceptible de múltiples catalogaciones en función de numerosos factores como sus fines, destinatarios, medios, participantes, extensión, intensidad o formas de organización, entre los más destacables. Ante el cúmulo de variables, las clasificaciones posibles semejan inagotables (González Calleja, 2016: 20-25).

Violencia, que ha adquirido en la historia pasada y presente de la criminalidad organizada un relevante papel. No puede entenderse el crimen organizado sin la violencia como elemento definitorio de su carácter e impronta y cada vez con mayor nitidez, el recurso a la misma como una inequívoca intencionalidad política. Este planteamiento implica entender la criminalidad organizada como un sujeto sociopolítico, más que como un conjunto de actividades y mercados delictivos. En consecuencia, la explosiva mezcla de crimen organizado, corrupción política y ejercicio de la violencia con finalidades de índole política representa, probablemente, el mayor riesgo actual para la gobernabilidad de nuestras sociedades. Desde luego lo es para el desarrollo de una democracia de calidad.

En general, la información oficial contrastada y los autores especializados revisados recientemente coinciden en apuntar la previsión nada halagüeña de que la criminalidad organizada aumentará en volumen, alcance y beneficios, principalmente a través de la explotación de nuevos mercados, en regiones de crecimiento económico acelerado. Catalogan el nivel de amenaza como seria, real y directa para los sistemas democráticos, amenazando la pervivencia de la democracia constitucional y el Estado de derecho. En definitiva, se traduce en la pérdida de la libertad y el secuestro de la democracia, en tanto la soberanía popular queda sojuzgada a los intereses privados determinados por la criminalidad organizada. Escenario descrito que preocupa si tenemos en consideración que, a comienzos del siglo XXI, la resiliencia y solidez de las organizaciones criminales en el escenario nacional e internacional es evidente.

La criminalidad organizada, a través del recurso estratégico a la violencia política, muestra simultáneamente la debilidad de la estructura social, al tiempo que enaltece su propia fuerza, recalcando la endebles de los gobernantes. Especialmente, poniendo el acento en la impotencia de los gobiernos incapaces de proteger a sus ciudadanos³⁴, de tal

³⁴ Los atentados terroristas orquestados por Pablo Escobar bajo el nombre de los “extraditables” fueron de tal magnitud, que solamente en el derribo del avión de Avianca se ocasionaron cerca de 200 víctimas civiles. En Italia, igualmente, el Estado enfrentó entre 1979 y 1993 la estrategia «pro-masacre» de guerra al Estado y a sus instituciones. El crimen organizado planificó, incluso, derribar la torre de Pisa. GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo, *El fenómeno terrorista*, Madrid: Dastin, 2006. En mayo del 2006 se produjo el amotinamiento de proporciones inéditas de presos de los centros penitenciarios de São Paulo (Brasil), promovida por la organización criminal Primer Comando de la Capital (PCC), organización criminal liderada en esa época por Marcos Camacho, alias “Marcola”. En una semana materializaron según fuentes policiales 339 ataques directos contra miembros de los cuerpos de policía e instalaciones privadas y públicas, principalmente delegaciones de policía, tribunales de justicia, supermercados, medios de transporte (56 autobuses quemados, logrando paralizar el servicio de metro e incluso la operativa del aeropuerto). Fueron asesinados un total de 42 policías y funcionarios de

forma que la sociedad entre en pánico y desconfíe de sus gobernantes, en cuanto a proveedores de estabilidad y seguridad. Objetivo: intentar influir políticamente mediante el empleo de la violencia inspirada en las estrategias de la “propaganda por el hecho”³⁵ y de “explotación de la estrategia de la tensión”³⁶; instaurar una cultura del terror en favor de la plena satisfacción de los intereses de las estructuras de delincuencia organizada (Ravello Blancas, 2005: 149-166). En definitiva, recurrir a la violencia política para reforzar su propia capacidad de dominación.

Existe, por tanto, la preocupación fundada acerca de la peligrosidad que entraña la destreza política de la criminalidad organizada, que incrementa a medida que se profundiza en su conocimiento; en especial, en relación a su habilidad para articular un cierto orden social basado en el miedo y la injusticia, así como en las formas en las que burla e inutiliza los mecanismos de control de la democracia, erosionando el Estado de derecho,

prisiones, así como 170 personas, presuntamente implicadas activamente en los hechos, según fuentes oficiales. Los disturbios lograron paralizar la ciudad durante más 24 horas, para forzar una negociación con el Gobierno, para discutir mejoras en las condiciones de los presos. Igualmente, destaca la campaña terrorista protagonizada, básicamente en los mismos términos descritos, por el Primeiro Comando da Capital en 2012. COCKAYNE, James, *Hidden Power*, cit., p. 286; En El Salvador, entre 2012 y 2013, se llevó a cabo una tregua entre la MS-13 y Barrio 18 con el gobierno. Proceso, que ratificó la debilidad de las instituciones al ser doblegadas y compelidas a negociar mediante actos salvajes de violencia criminal, que pasaron a transformarse en “capital político”. Con independencia de que *per se*, los procesos de pacificación/negociación con las estructuras de criminalidad organizada resulten moral y políticamente discutibles al conferirle al crimen organizado el grado de interlocutor válido con el Gobierno, existen situaciones críticas como la de El Salvador en donde la Administración del presidente Mauricio Funes aceptó una tregua pactada, calificada como “un pacto con el diablo por el bien público”. Según Douglas FARAH, la tregua empoderó a las Maras al otorgarles una cuota de poder político. Las pandillas aceptaron suspender su reclutamiento forzoso de menores, declararon las escuelas como “zonas de paz” y se comprometieron a poner fin a los ataques contra la policía y las fuerzas armadas, al igual que a las actividades de extorsión. A cambio, recibieron beneficios penitenciarios y aliviar la presión policial sobre sus estructuras (impunidad). Actualmente, la Fiscalía de El Salvador ha acusado al general David Munguía Payés, exministro de Defensa y Seguridad Pública y al expresidente Mauricio Funes (2009-2014), éste último prófugo de la justicia salvadoreña y afincado en Nicaragua desde 2016, donde el gobierno de Daniel Ortega le concedió asilo político y la ciudadanía nicaragüense, por delitos relacionados con la polémica tregua. CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo y Carlos G. RAMOS, “The Peace Process and the Construction of Democracy in El Salvador: Progress, Deficiencies and Challenges”, Arnson, Cynthia J. (Ed.), *In the Wake of War: Democratization and Internal Armed Conflict in Latin America*, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2012; DOUGLAS, Farah, “The Transformation of El Salvador’s Gangs into Political Actors”, *CSIS Hemisphere Focus*, 21, 2012; SAMPÓ, Carolina y BARTOLOMÉ, Mariano, “Reflexiones sobre el cumplimiento de la tregua entre maras en El Salvador”, *Estudios Internacionales*, núm. 177, 2014, p. 101.

³⁵ En 1876 dos anarquistas italianos, Errico Malatesta y Carlo Cafiero expandieron la doctrina del recurso a la violencia terrorista a través de lo que denominaron “la propaganda por el hecho”. PANIAGUA FUENTES, Javier, *Breve historia del anarquismo*, Madrid: Ediciones Nowtilus, 2012.

³⁶ La expresión “estrategia de la tensión” define el conjunto de atentados terroristas identificados como parte de un objetivo principal de generar una situación de alarma y terror, que favorezca o induzca a los gobiernos a mantener una negociación. La expresión (en italiano: *strategia della tensione*) se utilizó por primera vez tras el atentado de Piazza Fontana (12 de diciembre de 1969), en la Banca Nazionale dell’Agricoltura en Milán.

lesionando la urdimbre social y comprometiendo gravemente la seguridad pública y el buen gobierno (Sartori, 2007: 521-531; Centorrino, 2005: 188).

La interferencia criminal en la cultura política y el Estado de derecho es una realidad incómoda. Plantea abiertamente el reto de explorar las sinergias y, en no pocos casos la simbiosis, entre la criminalidad organizada y la institucionalidad estatal, así como sus efectos estructurales -más allá de la corrupción- a medio y largo plazo, que desafían en última instancia los límites de la gobernabilidad democrática (Lampe, 2001: 99-116).

En última instancia, la clave reside en identificar en qué se fundamenta la relación entre el Estado y la criminalidad compleja organizada. Hoy, política y economía transitan los mismos espacios y esta connivencia entre ambas esferas resulta especialmente sensible cuando hablamos de crimen organizado³⁷. De ahí, la imperiosa necesidad de avanzar en una comprensión más clara y precisa de las dimensiones políticas de la criminalidad organizada y de cómo las organizaciones criminales son parte de y dan forma a los órdenes políticos.

³⁷ El siciliano Vito Roberto Palazzolo, originario de Terrasini, población marítima cercana a Palermo. En Italia, ha sido condenado por tráfico internacional de estupefacientes y asociación mafiosa, con varias peticiones de arresto y extradición; y sin embargo, para las autoridades sudafricanas, para los hombres políticos y de gobierno a los que frecuenta normalmente, para los mandos policiales que garantizan su libertad y protegen sus movimientos, sigue siendo el señor Robert Von Palace Kolbatschenko, estimado empresario, propietario de minas de extracción de diamantes y, por supuesto, legítimo financiero de las campañas electorales del partido en el poder. Tribunal de Palermo, sentencia contra Vito Roberto Palazzolo, 5/7/2006. Véase: VELTRI, Elio y LAUDATI, Antonio: *Mafia pulita*, Milán: Longanesi, 2009.

LAS REDES SOCIALES COMO ARMAS DE DESINFORMACIÓN MASIVA Y LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA COMO SOLUCIÓN

Dr. Manuel Vázquez Muñoz

Teniente coronel Ejército de Tierra (España)

DOI: 10.14679/2403

“Hay dos maneras de ser engañado. Una es creer lo que no es cierto; la otra, negarse a creer lo que es verdad” (Soren KIERKEGARD)

1. INTRODUCCIÓN

“Distorsión deliberada de una realidad, que manipula creencias y emociones con el fin de influir en la opinión pública y en actitudes sociales”. Así es como la Real Academia Española (RAE) define el concepto de posverdad. El siglo XXI es la era de la (des)información, de la posverdad, donde la realidad deja paso a las múltiples percepciones que se tienen de la misma y, como consecuencia, se genera una creciente desconfianza de las instituciones públicas. La posverdad es una afirmación de la supremacía ideológica mediante la cual, quienes la practican, intentan obligar a alguien a creer algo a pesar de la evidencia (McIntyre, 2018). En este nuevo ecosistema de información en el que vivimos, el hombre ya no piensa, se informa; la verdad no se encuentra, se construye; la verdad no compite con la mentira, sino con otras verdades (Aznar, 2018).

La desinformación –entendida como información intencionadamente manipulada al servicio de ciertos fines, insuficiente u omitida, según la RAE– o, si se prefiere, la difusión de información falsa o engañosa no es un hecho nuevo, sino que existe desde tiempos inmemoriales. De hecho, ‘El arte de la guerra’, de Sun Tzu, es considerado como el primer

tratado escrito de la desinformación, donde el engaño (o la mentira) es el elemento más sustancial de este fenómeno.

La desinformación es un fenómeno social, ligado al contexto, y un fenómeno tecnológico muy complejo, inherente a cualquier ecosistema de información, donde la manipulación forma parte de las relaciones de poder entre actores (Harper, 2020). En definitiva, es una herramienta de influencia que nunca dejará de existir (Nemr y Gangware, 2019).

Lo que sí son nuevos son los métodos y tecnologías utilizados para su difusión y alcance. El uso generalizado de Internet y la aparición de plataformas y redes sociales han facilitado que los usuarios dejen de ser meros consumidores de información, para convertirse también en productores y difusores de la misma, aumentando su influencia en el proceso de toma de decisiones en la esfera pública. Asimismo, han traído consigo un cambio en el concepto de poder, la forma de entender las relaciones internacionales y los conflictos, una transformación política y social a nivel global, así como cambios en el comportamiento y la conducta del ser humano en sus relaciones sociales, que vulneran la privacidad y la exposición masiva de datos personales (Colomina, 2019). Por ello, gracias a las tecnologías de la información, se percibe que la sociedad es aún más vulnerable frente a la mentira (Torres, 2019).

Hoy en día, los intentos de manipulación no tienen fronteras geográficas y pueden proceder de esfuerzos realizados por Estados, de individuos o grupos motivados por determinados fines. Es en el ciberespacio donde todos estos actores, cada uno con sus propios intereses, realizan acciones encubiertas con enorme facilidad, sin ver mermada su reputación o credibilidad. Y lo hacen de forma impune, conocedores de la dificultad que conlleva contrastar la veracidad y la autenticidad de las noticias, entre la gran cantidad de información existente, cuyo valor informativo expira en 24 horas o, como máximo, en 48 horas.

Por ello, las autoridades políticas e instituciones públicas deben esforzarse por mantener los valores democráticos en la esfera pública ante quienes desarrollan campañas de desinformación para manipular la realidad. Una de las consecuencias del auge de las plataformas y las redes sociales es que los medios de comunicación han visto debilitado su papel como garantes (*gate-keepers*) de la información que llega a la opinión pública y, por lo tanto, también están interesados en combatir las noticias falsas para volver a recuperar su *status quo* y credibilidad.

Para combatir la desinformación y la divulgación de noticias falsas, es necesario abordar la situación desde un enfoque holístico y multidisciplinar en el que tengan cabida todas las partes interesadas (*stakeholders*). Entre las distintas herramientas con las que cuentan los gobiernos, instituciones y empresas para hacer frente a la desinformación, se encuentra la comunicación estratégica, cuya esencia implica que toda organización debe comunicar de manera “intencionada” para cumplir su misión (Hallahan et al., 2007). Por ello, para que la comunicación estratégica sea efectiva es necesario comenzar con un detallado análisis de la situación, para conocer cuáles son los problemas y las oportunidades que se presentan, así como el establecimiento de objetivos generales y específicos, ya que estos proporcionan la base para el posterior planeamiento, desarrollo de la estrategia, los mensajes y la evaluación de los esfuerzos (Holtzhausen y Zerfass, 2015).

2. EL ECOSISTEMA DE LA (DES)INFORMACIÓN, ESE GRAN (DES)CONOCIDO

Vivimos en un mundo interconectado, donde “cada vez hay más información y cada vez menos sentido y significado” (Baudrillard, 1981). En la era emergente de la posverdad, donde una noticia se percibe y acepta como verdadera sobre la base de emociones y sensaciones sin ningún análisis concreto de su fundamento, las convicciones personales influyen más en la formación de la opinión pública que los hechos objetivos. De hecho, toda la información recibida por Internet se rige por algoritmos que deciden qué tipo de información deben enviar a cada usuario según sus preferencias personales. Este hecho refuerza la idea de que las personas buscan cada vez más información y datos que corroboren sus creencias, opiniones y conclusiones (Dalkir y Katz, 2020), configurándose las redes sociales como “filtros burbuja” de información que alejan a los usuarios de otras realidades ajenas, ya que la información ofrecida se ajusta a la percepción y forma de interpretar el mundo que rodea a cada uno de ellos, al tiempo que reducen su disonancia cognitiva y eliminan su capacidad crítica (Pariser, 2017). Esta anulación hace que la polarización aumente y llegue a ser perjudicial, más aún si se lleva a la esfera política.

Las redes sociales pueden suponer una amenaza para la democracia y socavar la fe en el Estado de derecho, el proceso democrático y el orden público si se alimentan de un discurso de odio o un contenido hiperpolarizado. Es en este contexto donde nacen los *analfanautas*, “personas que tienen plenas herramientas y capacidades de acceso e interacción con las tecnologías de la información, pero que carecen de la competencia mediática suficiente para el correcto filtrado de los contenidos que consume, crea y comparte” (Romero, Rodríguez, 2019). Es más, los usuarios dan una mayor prioridad a la rapidez para difundir contenidos que a su veracidad; de hecho, prefieren compartir contenidos antes que leerlos y comentarlos antes que entenderlos (Leetaru, 2019). En España, por ejemplo, según el estudio *Digital News Report* (Universidad de Navarra, 2020), un 65% de la población reconoce no ser capaz de discernir lo verdadero de lo falso en Internet. Asimismo, el 31% de los encuestados responsabiliza, como principales canales para la propagación de la desinformación, a las redes sociales, el 25% señala a los medios digitales y un 20% a las *apps* de mensajería instantánea.

A pesar de ello, las redes sociales continúan siendo la principal fuente elegida por la población –independientemente de su edad, profesión y localización geográfica– para crear y difundir información, y su uso sigue creciendo significativamente año tras año (Dalkir y Katz, 2020). Según *Visual Capitalist*, en abril de 2020, el 59% de la población mundial utilizaba Internet, cifra que se ha incrementado en un 6% desde enero de 2019, mientras que Facebook, YouTube, Instagram, Google y WhatsApp eran las principales plataformas y redes sociales utilizadas para mantenerse informada, si bien estas mismas aplicaciones eran también de donde procedía la desinformación más sofisticada. En España, a pesar de que las redes sociales son la forma preferida de los jóvenes para informarse, solo un 24% de ellos confía en las redes sociales, mientras que la credibilidad en los buscadores de noticias alcanza tan solo el 32% (Universidad de Navarra, 2020).

La economía de recursos de las plataformas y redes sociales y su facilidad de uso hacen que la información crezca de manera exponencial. Así, en un solo segundo en

tentes (Robinson et al., 2018), y erosionar los principios de confianza compartida que deberían cohesionar las sociedades (Colomina, 2019).

Entre los motivos por los que la sociedad consume noticias en las redes sociales se encuentran la integración social, para ser parte de la conversación; la vigilancia, para recopilar información que facilite la vida diaria; la gestión del estado de ánimo, para estimular en los momentos de aburrimiento; y, la necesidad cognitiva de comprender el mundo, la vida política y los argumentos a favor y en contra de los temas de discusión. Es más, las personas seguirán recibiendo y compartiendo información en la que no confían si cumple alguna de estas funciones (Tsafti y Cappella, 2005).

En la era de la posverdad, el “mercado de las ideas” puede fallar a la hora de crear noticias de calidad, dando como resultado la aceptación de la mentira destructiva, en función de los intereses y creencias particulares de cada individuo (Sunstein, 2014). La rumorología y las noticias falsas se difuminan en el ciberespacio al contener información que responde a los intereses de la sociedad, lo que hace muy difícil contrastar su veracidad. Entre las posibles razones por las que un rumor pasa a convertirse en noticia falsa se encuentran la ausencia de hechos noticiables que tengan interés para el público, la negligencia de recoger información y luego publicar datos escasos o erróneos, la ambigüedad en la información de la noticia, la inmediatez y la necesidad de primicias para competir, la no confirmación de los datos, la falta de fidelidad de las fuentes, la intencionalidad de ocultar información que no se quiere dar a conocer, el deseo de transmitir y dar a conocer una idea propia del comunicador disfrazada de creencia popular y el desconocimiento del hecho acaecido (Amorós, 2018).

Un estudio realizado por el Instituto de Tecnología de Massachussets en el que se analizaron 126.000 historias publicadas en Twitter entre 2006 y 2017 y que llegaron a 3 millones de usuarios más de 4,5 millones de veces, arroja nueva luz sobre los aspectos fundamentales del ecosistema de la información. Así, llegó a las conclusiones de que las noticias falsas se propagan seis veces más rápido que las verdaderas, tienen un 70% más de probabilidad de ser retuiteadas y aquellas que son de índole política tienen un mayor alcance y efectos, por delante de las relacionadas con el terrorismo, la economía, la ciencia, los desastres naturales o las leyendas urbanas (Vosoughi1 et al., 2018).

La creación rápida de miles de (*ro*)bots –programas autónomos diseñados para interactuar con otros sistemas o usuarios de una manera predeterminada en las redes sociales– permite suplantar a usuarios reales y proyectar una representación manipulada del respaldo de determinadas ideas (Torres, 2019). No obstante, al contrario de lo que se podría pensar, estos *bots* aceleran a la misma velocidad la difusión tanto de noticias verdaderas como falsas, lo que pone de manifiesto que la rapidez con la que se propagan las noticias falsas en el ecosistema de la información atiende meramente a razones humanas (Vosoughi1 et al., 2018).

El hecho de que las noticias falsas se propaguen más rápidamente que las noticias verdaderas reside en la psicología humana, ya que al ser humano le gustan las cosas nuevas. En cierto modo, al vivir en paralelo una realidad virtual que deja a un lado la interacción personal, el éxito de las noticias falsas radica en que “novelan” la información y apelan a

las emociones y sentimientos, lo que las hace más atractivas para ser compartidas entre los usuarios antes que la “aburrida” realidad.

3. LA SEGURIDAD NACIONAL ANTE LA DESINFORMACIÓN. EL CASO DE ESPAÑA

El principal problema de los avances tecnológicos y la desinformación es su mera existencia, ya que pueden ser utilizadas como armas para desestabilizar procesos e instituciones democráticas (Morales, 2019).

Ante este hecho, Colomina (2019) señala seis posibles tendencias que marcan el escenario político y el desarrollo tecnológico de la desinformación: 1) Seguir atrapados en el año 2016, cuyos hitos más relevantes fueron los precedentes del referéndum del *Brexit* y las elecciones presidenciales estadounidenses; 2) El debate sobre cómo combatir la desinformación sin que peligre la libertad de expresión; 3) El impacto de la posverdad en el multilateralismo, que afecta significativamente a la geopolítica y transforma las amenazas y estrategias; 4) El orden algorítmico, determinado unilateralmente por las grandes plataformas de Internet, que deciden el tipo de información a consumir de manera personalizada en función de las preferencias individuales; 5) La carrera por la inteligencia artificial, iniciada por los estados con la finalidad de poder controlar y vigilar a sus ciudadanos; 6) La inteligencia artificial al servicio de la desinformación, teniendo como estrella el *deepfake* –algoritmo al servicio de la creación de audios y vídeos falsos, desvirtuando aún más la frontera entre realidad y ficción– que pondrá fin al refrán “ver para creer”.

La desinformación afecta, por tanto, a la política internacional. La información inadecuada y las representaciones alteradas de la realidad generan políticas poco razonables y, en consecuencia, pueden generar graves riesgos para la seguridad internacional (Jervis, 2017). Más allá de haber aumentado la disponibilidad de noticias políticas, las nuevas tecnologías ofrecen las herramientas para su creación y difusión, por lo que este nuevo escenario debería ser considerado como la punta de lanza de las sociedades democráticas, que defienden el derecho a la información y la libertad de expresión.

La posverdad, reforzada con el extendido uso de las redes sociales, representa un peligroso caldo de cultivo para el populismo, con implicaciones desestabilizadoras para la seguridad nacional y hace que el ecosistema de la información sea ahora tan valioso en la política internacional como lo fue el espacio físico en siglos pasados.

Se pone, pues, de manifiesto la dificultad a la hora de combatir la desinformación, que no proviene de una sola causa, sino que es el resultado de una convergencia de factores y circunstancias propias de la época actual que se han abierto paso en el proceso de toma de decisiones y han creado una “nueva realidad”, tales como la radicalización del discurso político; los desarrollos sociales, culturales, económicos y tecnológicos que han socavado la confianza en las instituciones; el nacimiento de líderes demagógicos y la aparición de ideas debilitantes que apoyan múltiples verdades en el discurso político; o, los cambios geoestratégicos que agravan la incertidumbre y la inestabilidad.

Las percepciones erróneas llevan a los Estados a tomar medidas que salvaguarden su seguridad, pues las noticias falsas debilitan su credibilidad. Por ello, contrarrestar las

noticias falsas es imperativo no solo para mejorar la equidad dentro de la sociedad, sino que también es fundamental para evitar que el uso inconsciente de noticias falsas pueda agravar la inseguridad y la inestabilidad (Jervis, 2017).

Según el Centro Criptológico Nacional (2019), España sufre diariamente tres ciberataques de consideración contra el sector público o empresas estratégicas, cuyas acciones ofensivas provienen posiblemente de otros Estados, con la finalidad de debilitar la capacidad económica, tecnológica y política de España. Entre los factores que contribuyen al uso de acciones hostiles en el ciberespacio que atentan contra la seguridad nacional, el Centro identifica el alto nivel de efectividad; la dificultad para establecer una atribución directa; una compleja regulación; la limitación para establecer una relación de causalidad; el aprovechamiento de vulnerabilidades sociales ya existentes; y, la infiltración de la desinformación ilegítima en los métodos de la comunicación social y política legítima.

Dentro de la compleja regulación en la era de la posverdad, no hay documento sobre seguridad nacional que no aluda a la desinformación, que ya se incluye y analiza como un componente más de las amenazas híbridas. Fue en junio de 2020 cuando el Gobierno de España actualizaba su *Directiva de Defensa Nacional*, cuestión ésta que no se hacía desde 2012. Es el documento que establece las líneas de actuación y los objetivos del Ministerio de Defensa, y acierta al recoger que la seguridad de las redes digitales es el nuevo recurso crítico de la economía mundial y situar al ciberespacio como centro de gravedad de la seguridad de este siglo, en el que habrá una “intensa confrontación”.

El texto reconoce que “la última década ha presenciado cambios sustanciales en la arquitectura internacional de seguridad, que se ha traducido en una erosión notable del orden internacional y en un protagonismo inusitado del recurso a la fuerza” y destaca la existencia de una competición estratégica entre actores de diversa naturaleza, “con una gran capilaridad entre todos ellos, especialmente evidente en las acciones de desinformación y las agresiones en el ciberespacio”.

“Ya no existen problemas exclusivos de la Defensa, pero la Defensa forma parte de la solución a cualquier problema de Seguridad”. Esta frase sintetiza la voluntad gubernamental de alcanzar un sistema integrador de seguridad nacional. Hoy, más que nunca, la seguridad nacional deja de ser una cuestión exclusiva del Ministerio de Defensa. “Para hacer frente a las estrategias híbridas se perseguirá alcanzar una adecuada integración de los recursos disponibles en todos los ámbitos, sean civiles o militares, nacionales o multinacionales con la finalidad de preservar la seguridad, mejorar la comunicación estratégica, incrementar la confianza en las instituciones y fomentar la resiliencia de la sociedad”, subraya.

En la misma línea, el *Informe Anual de Seguridad Nacional* 2019 del Departamento de Seguridad Nacional reconoce que uno de los factores de mayor preocupación es el uso malintencionado del ciberespacio e identifica a la desinformación no como un reto o desafío, sino como uno de los elementos que componen las amenazas híbridas y que, desde la ‘zona gris’ del tablero de juego estratégico y mediante la manipulación de la información, “provoca la polarización y radicalización de la ciudadanía” con la finalidad de “desestabilizar y desprestigiar a las instituciones que sustentan los regímenes políticos de las democracias liberales”, característica propiamente dicha de las amenazas híbridas.

Por su parte, el “Procedimiento de actuación contra la desinformación” elaborado por el Consejo Nacional de Seguridad reconoce la necesidad de “establecer medios de funcionamiento y mecanismos dirigidos a evaluar de manera continua el fenómeno de la desinformación”. Para ello, establece cuatro niveles de activación, cada uno con diferentes responsabilidades, que van desde la monitorización y vigilancia y la investigación del origen hasta la coordinación de la respuesta a nivel político por el Consejo de Seguridad Nacional, en caso de atribución pública de una campaña de desinformación a un tercer Estado.

Asimismo, considera que los medios de comunicación, las autoridades públicas y las plataformas de medios sociales son los principales responsables de frenar la divulgación de noticias falsas. Junto a ellos, “las plataformas digitales, el mundo académico, el sector tecnológico, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad en general juegan un papel esencial en la lucha contra la desinformación, con acciones como la identificación y no contribución a su difusión, la promoción de actividades de concienciación y la formación o el desarrollo herramientas para su evitar su propagación en el entorno digital”.

El Centro Criptológico Nacional reconoce que las instituciones públicas tienen la obligación de desarrollar las capacidades necesarias para prevenir, detectar y neutralizar las ofensivas de desinformación que se generan contra un Estado, mientras que las empresas privadas tienen la obligación de evitar que sus plataformas digitales se conviertan en herramientas empleadas en campañas maliciosas contra los ciudadanos y los sistemas de gobierno legítimos.

Dado que el ecosistema digital está estructuralmente sobresaturado, incidiendo negativamente en los niveles de asimilación cognitiva y en el filtrado de contenido (Romero, Rodríguez, 2019), el Centro ha establecido un decálogo de seguridad frente a las campañas de desinformación para que los usuarios de los medios digitales puedan detectar una campaña de desinformación y tengan las capacidades necesarias para evitar ser manipulados.

De lo que no cabe ninguna duda es que la seguridad nacional depende cada vez más de un ecosistema de información resiliente y, lo que es más fundamental, de una sólida “topografía social”. Los elementos de una *infosfera* resiliente no se comprenden fácilmente, pero probablemente requerirán de formas clásicas de seguridad de la información, así como fuertes instituciones mediadoras y una población continuamente inoculada contra las técnicas de manipulación social (Mazar et al., 2019). Por tanto, los expertos y profesionales de la información necesitarán trabajar junto a científicos cognitivos y desarrolladores tecnológicos para obtener un antídoto que resulte eficaz contra la desinformación que amenaza a la seguridad nacional (Dalkir y Katz, 2020).

No obstante, la actividad gubernamental en su lucha contra la desinformación no debería rivalizar con la falta de transparencia, ya que ciertas decisiones del Gobierno podrían quedar en entredicho. Debido precisamente a esta falta de transparencia, que se hace perentoria para recuperar su reputación, credibilidad y confianza, la sociedad se ha visto polarizada en varias ocasiones con suma facilidad, lo que ha hecho despertar teorías conspiratorias, que atentan contra la estabilidad y la seguridad nacional.

4. LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA, ¿UTOPIA O REALIDAD?

La utilización de la comunicación como arma de guerra no es nada novedoso. Sun Tzu ya afirmaba en su obra hace más de 2.500 años que “el arte de la guerra es el engaño”. Maquiavelo, en ‘El Príncipe’, legitimaba la mentira y la ruptura de las promesas cuando fueran en contra de las ideas del gobernante. Más recientemente, Goebbels sentó las bases de la manipulación y la desinformación antes de entrar en conflicto y los medios de comunicación han fomentado durante décadas el uso de narrativas falsas con la finalidad de manipular a la población y legitimar a las élites (MacLeod, 2018).

Internet y la tecnología móvil han proporcionado a los actores estatales y no estatales una nueva herramienta de alcance global, que ha obligado a gobiernos, instituciones, empresas y ciudadanía comprender las potenciales amenazas que existen en el ciberespacio para hacerlas frente mediante la adopción de estrategias y la adaptación de sus estructuras.

A pesar de que una de las características del mundo actuales la tendencia hacia la desconfianza y el escepticismo, se da una gran paradoja, la “paradoja de la confianza” (Naím, 2019): “No creemos ni en el gobierno ni en los expertos, pero sí en mensajes anónimos que llegan de Facebook, Twitter o WhatsApp”; es decir, mientras que la confianza en los gobiernos es mínima, la credibilidad frente a ciertos mensajes en Internet es máxima.

Sin embargo, no hay que caer en el error de pensar que la comunicación estratégica pretende controlar la sociedad o que, de una forma meramente instrumental, se trata de administrar una herramienta eficaz (Pérez, 2012). Pero es obvio que la gente confía en lo que suena bien y es, precisamente, esa confianza la que permite la manipulación y facilita el auge de campañas de desinformación, que no se generan de forma aleatoria sobre una sociedad, sino de acuerdo con sus respectivas vulnerabilidades puestas al descubierto por su costumbre en Internet. Es más, los intereses de las redes sociales y de los manipuladores se encuentran alineados, ofreciendo al usuario una información de naturaleza similar a la que él mismo produce, con lo cual no solo reafirma una y otra vez sus prejuicios, sino que también abre vías adicionales para que la desinformación se propague eficientemente entre las audiencias más receptivas (Torres, 2019).

En este contexto es donde la comunicación estratégica adquiere mayor relevancia para minimizar los efectos de la desinformación, aunque no es ésta una mentalidad ampliamente aceptada por todas las organizaciones (Bolt, 2019).

Detrás de la difusión de noticias falsas se halla todo un proceso psicológico del liderazgo, respaldado por narrativas que magnifican y distorsionan la interpretación de la realidad, en el que se pone de manifiesto la incitación al miedo y la demonización del “otro” como principales tendencias de las noticias falsas y las teorías de la conspiración en la política internacional, capaces de volverse virales en cuestión de horas y crear realidades alternativas para servir a fines propagandísticos.

No hay una explicación lógica del paso de una sociedad sustentada en la verdad hacia otra basada en la posverdad, si bien ha supuesto un cambio en la sociedad: la comunicación ha dejado ya de ser vinculante (Hoffmann, 2020). La desinformación funciona a menudo a través de campañas organizadas con el objetivo de moldear la opinión na-

cional, desestabilizar la cohesión social y alterar el escenario político. Con los avances tecnológicos y las redes sociales aparecen narrativas falsas, parciales, fragmentadas e incluso efímeras, que preocupan cada vez más a la sociedad, ya que la élite política puede beneficiarse de este mecanismo y contribuir a legitimar su poder (Eder, 2011; Farwell, 2012). Sin embargo, en ocasiones, la falta de transparencia es interpretada por la sociedad como un abuso de poder, poniendo en duda su legalidad, y aumenta la susceptibilidad para creer en nuevas falsedades o en teorías conspiratorias (Torres, 2019). Por ello, el modelo democrático occidental necesita recuperar la confianza de los ciudadanos para presentarse de nuevo como modelo viable y creíble de multiculturalismo para el siglo XXI. Tal vez entonces los ciudadanos empiecen a confiar de nuevo y la verdad tenga bases más sólidas en las que apoyarse (Cosentino, 2020).

Por ello, la comunicación estratégica debe crecer en volumen, ser más proactiva para anticiparse a la desinformación y debe preparar a los usuarios para que se muestren receptivos a los mensajes antes de que les lleguen. De este modo, ganará credibilidad mediante la validación de terceros. Es lo que Cialdini (2017) ha denominado “persuasión”, basándose en el principio de la comunicación de que aquello que se muestra primero modifica la forma en la que la gente lo percibe después.

Es cierto que las redes sociales han mejorado la capacidad institucional para fomentar el diálogo, pero también han permitido la rivalidad entre las disciplinas que intervienen en la comunicación estratégica (Coombs et al., 2016). Asimismo, las percepciones y la comprensión de las ideas, imágenes o acciones generadas en las redes sociales son importantes para generar poder (Castells, 2009); es decir, el éxito de muchas políticas se basa en el apoyo que estas reciben de la sociedad, donde las acciones y las palabras influyen en las percepciones (Jervis, 2017).

5. EL DESARROLLO DE LA NARRATIVAS EN LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA

Las nuevas tecnologías han cambiado el concepto de poder, donde el ciberespacio es el nuevo territorio geoestratégico. Internet se ha convertido en el nuevo campo de batalla del que todos formamos parte, cambiando nuestra forma de pensar sobre la información en sí misma (Singer, 2018). Así, sin ser consciente de ello, nos encontraríamos ante la “Tercera Guerra Mundial”, en la que quien controle la información y domine el ciberespacio alcanzará la hegemonía global.

Los medios de comunicación forman parte de este nuevo escenario geoestratégico, cuya confianza está estrechamente vinculada a la libertad de expresión, el derecho a la información y la independencia de los propios medios. Sin embargo, existe una correlación negativa entre el nivel de percepción de la credibilidad de la información que ofrecen los medios y el problema de la desinformación.

La comunicación estratégica debe ser capaz de garantizar la veracidad, fiabilidad, transparencia y calidad de las noticias sin polarizar las narrativas, pues va en detrimento de su credibilidad y confianza. La comunicación estratégica ha de desenvolverse en un ecosistema caracterizado por una decreciente confianza en la información –ya sea proce-

dente de los gobiernos, políticos o medios de comunicación–, el pago para tener acceso a las noticias digitales y el aumento del dominio de los dispositivos móviles.

Según *Digital News Report* (Universidad de Navarra, 2020), en España las noticias ofrecidas por los medios de comunicación generaron un 36% de confianza en los usuarios, la menor en los últimos cinco años. Asimismo, la mayoría de los usuarios españoles culpaba al Gobierno y a los políticos de ser los principales responsables de la desinformación con un 49%, seguidos de los medios de comunicación con un 15%, mientras que solo un 8% responsabilizaba a otros actores políticos o grupos activistas extranjeros de la desinformación.

En este contexto, la comunicación estratégica solo puede ser eficaz si se adhiere a los principios sobre los que se sustenta: liderazgo al más alto nivel, coordinación de esfuerzos, consistencia y coherencia, precisión y claridad, credibilidad y adecuación a cada audiencia. Sin embargo, el problema que tiene la comunicación estratégica ante la desinformación es, precisamente, la indefinición de sus audiencias y sus intereses, con lo que es prácticamente imposible predecir cuáles son sus expectativas y, por consiguiente, desarrollar estrategias de comunicación proactivas (Vázquez, 2015). A pesar de ello, la comunicación estratégica tiene un papel relevante en el ámbito político y en el proceso de toma de decisiones, ya que está estrechamente relacionada con la diplomacia pública, cuestión ésta que ha sido objeto de estudio desde las técnicas de la retórica, de las investigaciones de la comunicación persuasiva, del análisis de la publicidad y las relaciones públicas.

No cabe duda de que las relaciones internacionales actuales se han visto afectadas por la desinformación y, más concretamente, por la presencia e influencia de narrativas de todo tipo que nacen del conflicto, si bien son las narrativas políticas las que marcan la agenda, en la que el discurso decide los asuntos importantes, al tiempo que se influye en la opinión pública (Jervis, 2017). El discurso narrativo se emplea como herramienta o argumento de persuasión política, convirtiéndose en una herramienta comunicativa mucho más eficaz que los argumentos o los datos, y desempeña un papel muy importante en la construcción social de la realidad, dotándolas de coherencia y racionalidad (Sanahuja, 2013).

Así, las narrativas se presentan como el único medio que posee el ser humano para presentar una misma realidad desde diferentes puntos de vista. Casi siempre con cierta carga ideológica, aportan cierta racionalidad y legitimidad al discurso y responden a una necesidad: la de justificar una idea y su posterior difusión. Para Aznar (2012), “las narraciones cuentan con la facultad de reinterpretarse a sí mismas, de adaptarse a la realidad y al cambio presentándolo como natural”.

En el ecosistema informativo actual, adquiere especial relevancia lograr ganar la batalla de las narrativas, un objetivo que no era tenido en cuenta por las élites políticas hasta recientemente, ya que proporciona racionalidad y legitimidad a sus decisiones. Asimismo, conviene reseñar que sin ideología no hay narrativa, pues la ideología impregna cualquier aspecto social, ya sea pensamientos, actitudes, comportamientos o la forma de interpretar la realidad. Así, la ideología es narrativa y la narrativa es ideológica (Vázquez, 2015).

Según Miskimmon, Roselle y O'Loughlin (2013), las narrativas estratégicas son el *soft power* del siglo XXI, en el que las grandes potencias hacen uso de este tipo de narrativas para establecer y mantener su influencia en el sistema internacional y conformarlo, siendo fundamentales para definir las agendas políticas de la política exterior. Así, las relaciones internacionales se convierten en un asunto de “aquellos cuyas historias son las que ganan” (Nye, 2011). Por ello, las narrativas estratégicas ponen su énfasis en el papel que desempeñan dentro de la comunicación estratégica y deben emplearse emplean para lograr un cambio en las percepciones, actitudes o comportamientos de la sociedad y, en consecuencia, ganar la batalla de las narrativas, especialmente ahora contra quienes hacen uso de la desinformación.

6. CONCLUSIONES

La gestión de la información constituye una de las mayores responsabilidades para mantener la seguridad y el orden social. La irrupción de Internet y las redes sociales en nuestras vidas ha modificado la forma de consumir información y ha derivado en la desinformación, fenómeno intencional y manipulador que utiliza la mentira como arma para socavar las libertades democráticas y la credibilidad del Estado de derecho.

En poco más de una década, el desarrollo de las nuevas tecnologías y el auge de las redes sociales han convertido a cualquier ciudadano no solo en consumidor de información, sino también en un distribuidor de esta. La influencia sobre el espacio cognitivo a través de las redes sociales ha transformado la gestión de la información –aumentando la velocidad con la que se propaga, la distancia a la que viaja y su facilidad de acceso–, influencia que no hará más que aumentar a medida que se desarrollen nuevas formas de inteligencia artificial.

Por ello, el impacto de la desinformación en la comunicación estratégica exige una investigación transversal, multidisciplinar, continua, rigurosa y cada vez más profunda. Es necesario adoptar respuestas interconectadas entre todas las disciplinas académicas y sectores profesionales, evitando así esfuerzos fragmentados, pues actualmente la mayor parte de las respuestas de los Estados se realizan de manera descoordinada y resultan ineficaces ante esta amenaza híbrida que atenta con socavar algunos de los pilares que sustentan las sociedades democráticas. La más urgente pasa por concienciar a la sociedad de la gravedad de este problema –a través de la comunicación estratégica– y evitar la polarización del debate público, lo que generaría así un mínimo consenso social sobre el cual poder desarrollar otras medidas más complejas, entre las que destacaría especialmente la necesidad de llevar a cabo una alfabetización digital y mediática a largo plazo, pues cambiar las percepciones, actitudes y los comportamientos es un esfuerzo generacional. Solo entonces se podrá nivelar el campo de batalla de la información y ganar la batalla de las ideas.

El control y filtrado de noticias por parte del Estado siempre han estado asociados con regímenes autoritarios. Sin embargo, los acontecimientos actuales han puesto de manifiesto que el Estado hace estos esfuerzos teóricamente para salvaguardar los principios en los que se sustentan las democracias liberales. Ahora, el desafío principal es

encontrar un equilibrio normativo para la seguridad nacional, sin menoscabar la libertad de expresión y el derecho a la información. No obstante, la veracidad de las noticias revela dificultades y desafíos estructurales. En primer lugar, Internet es un espacio imposible de gobernar, en el que la libertad y la falta de control centralizado hacen que los Estados deban comprometerse a mantener dicho equilibrio, sin llegar a la censura o al bloqueo de sitios web. En segundo lugar, la retórica de las noticias falsas se basa en la falta de confianza en el sistema político tradicional. Por ello, los políticos deberán ser más proactivos y generar más confianza en la sociedad, mejorando la transparencia y la credibilidad de la información que facilitan. De este modo, mediante una adecuada comunicación estratégica, se reducirá el escepticismo actual de la sociedad y el impacto de las narrativas populistas en las redes sociales. Por último, dado que las noticias falsas son un problema global, necesitan una solución global. Los Estados que están implementando leyes para contrarrestar la desinformación corren el riesgo de no ser eficaces a largo plazo si no se abordan conjuntamente y no se centran en una correcta comprensión del problema. Por ello, la producción normativa resultante debería ser interdisciplinaria y transnacional –complementándose con otras medidas no legislativas, para crear sinergias con el mayor número posible de *stakeholders* y evitar soluciones de alcance limitado– y debería estar respaldada por una estrategia preventiva que girara en torno al fomento de la confianza y la resiliencia social, la mejora de las habilidades de pensamiento crítico, la resistencia individual a la manipulación digital y la reducción del riesgo de radicalización.

Estos esfuerzos colectivos, no obstante, pasan por priorizar la solidaridad global, la cooperación en diferentes ámbitos y el cambio de mentalidad, para lograr una actitud más proactiva en la construcción de sociedades críticas y bien informadas y minimizar, de este modo, los efectos perniciosos de la desinformación.

En este contexto, la sociedad debe ser informada de que las redes sociales no son medios de comunicación, sino plataformas de difusión de contenidos. Es más, la sociedad debe saber que el carácter transversal de las redes sociales y las plataformas en Internet ha permitido a sus responsables posicionarse como meros facilitadores de datos u opiniones sin tener la necesidad de asumir la responsabilidad sobre el contenido que publican los usuarios. Llegados a este punto, podría decirse que las redes sociales son la nueva plataforma del populismo común o bien que exacerban su efecto en la sociedad.

Por ello, es imprescindible disponer de una comunicación estratégica, con unas narrativas eficaces capaces de contrarrestar los efectos de la desinformación, y respaldada por unos medios de comunicación independientes, de calidad y del máximo rigor informativo, que ofrezcan información veraz y oportuna para generar credibilidad y confianza en la ciudadanía, ya que esta es una percepción individual de la fiabilidad que se atribuye a las instituciones.

Dado que la comunicación estratégica ha de estar liderada al más alto nivel y coordinada en todos los niveles, para construir un mejor ecosistema informativo de calidad, con una audiencia bien informada, los Estados deberían desarrollar estrategias para dotar a sus ciudadanos de las herramientas y conocimientos necesarios para ser capaces de detectar y reducir las noticias falsas.

Finalmente, conviene no olvidar que las redes de *bots*, tan difíciles de identificar y ubicar geográficamente, son solamente una parte del problema de la desinformación. En definitiva, la mejor herramienta para luchar contra las noticias falsas que generan pasa, en primer lugar, por la puesta en práctica de una comunicación estratégica proactiva, que transmita credibilidad y confianza, que sea referente ante cualquier campaña de desinformación, y, en segundo lugar, por el fortalecimiento del “empoderamiento ciudadano”, mediante la alfabetización mediática y el pensamiento crítico de la sociedad, ya que la educación esté llamada a desempeñar un papel fundamental en la era de la posverdad.

En el caso español, esta cuestión probablemente será sumamente difícil de acometer, ya que la educación es una de las competencias transferidas a los gobiernos autonómicos, los cuales tienen diferentes percepciones de la misma realidad. Y será aún más difícil en un ecosistema de información en el que la sociedad se siente cada vez más manipulada, que ha perdido la confianza depositada en la clase política, mientras que, por su parte, los líderes y partidos políticos, junto a los principales medios de comunicación, han perdido gran parte de su credibilidad, cuestión ésta que se antoja harta difícil de recuperar a corto plazo.

CONFLICTO, ESTADO NACIONAL Y COSMOVISIÓN INDÍGENA: DESAFÍOS PARA LA DEMOCRACIA Y LA SEGURIDAD EN LOS ANDES

Dr. Fredy RiveraVélez

*Profesor Investigador Titular de Estudios Internacionales y Comunicación
Coordinador del Grupo de Investigación en Seguridad,
Estudios Estratégicos y Geopolítica
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Sede Ecuador*

Dr. Lester Cabrera Toledo

*Profesor Asociado de Estudios Internacionales y Comunicación
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Sede Ecuador*

DOI: 10.14679/2404

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo exponemos una serie de elementos y argumentos para sostener la idea de que la comprensión y gestión de las instituciones estatales andinas vienen arrastrando una serie de contradicciones y limitantes a la hora de procesar las demandas indígenas y conflictos étnicos en contextos democráticos. Países andinos como Perú, Ecuador, Bolivia y Chile presentan un rico panorama histórico identitario y un legado multicultural y pluriétnico en su construcción nacional; no obstante, el erróneo tratamiento institucional que se ha proferido a las contemporáneas demandas políticas indígenas derivó en graves conflictos sociales y violencia, especialmente a mediados y finales del año 2019. En esa difícil coyuntura, los Estados nacionales, específicamente en países como Chile y Ecuador que son nuestros casos referentes, desplegaron una serie de medidas excepcionales de seguridad nacional con componentes punitivos que vulneraron los derechos colectivos de los pueblos indígenas y la ciudadanía en general.

En estos países y por lo general en el contexto latinoamericano, la aplicación de valores democráticos basados en la tolerancia liberal, la negociación de controversias para procesar los pedidos de administración territorial donde existen recursos estratégicos, y

la ejecución de mecanismos de protección que brinda el derecho ciudadano en la misma seguridad nacional, parece dejar de lado la cosmovisión indígena que está indirectamente incorporada en las Constituciones de varios países y en los instrumentos internacionales firmados y ratificados por distintos gobiernos de turno que han reconocido derechos colectivos y culturales de los pueblos y nacionalidades indígenas¹.

A pesar de estos avances formales en el plano normativo y del ‘deber ser’ constitucional, las organizaciones indígenas están cuestionando esta desconexión entre los discursos gubernamentales, la incoherencia de sus políticas de desarrollo y las realidades cotidianas que atraviesan los pueblos y nacionalidades cuando observamos los índices de pobreza y exclusión étnica. Para el año 2015, la pobreza afectaba al 43% de los hogares indígenas de la región, más del doble de la cantidad de población no indígena, y el 24% de todos los hogares indígenas vivían en condiciones de pobreza extrema, es decir 2,7 veces más que el segmento de hogares no indígenas (Grupo Banco Mundial, 2015). No existe cifras comparadas para estos últimos años, pero cabe suponer que, debido a la crisis económica, social y de salubridad producida por el impacto de la pandemia mundial de la Covid desde el año 2020, la calidad de vida de la población indígena debió empeorarse porque los Estados nacionales se han mostrado incapaces en su misión y obligación de proteger a la gente en sus jurisdicciones.

Estos cuestionamientos que se expresan como demandas democráticas de mayor participación ciudadana y transparencia pública, incluye también el cuestionamiento al problema del racismo existente en nuestras sociedades, sin dejar de mencionar el importante tema de las representaciones sociales sobre los pueblos indios que han elaborado a lo largo de la historia latinoamericana los grupos de poder hegemónico. En efecto, las representaciones constituyen productos materiales, hechos simbólicos, valores culturales y prácticas políticas de poder, transmitidas de generación en generación entre la población blanco-mestiza para conformar esquemas mentales que guían clasificaciones de individuos superiores e inferiores, y posibilitan el diseño de estrategias de violencia simbólica que deslegitima al sometido. Esta serie de ideas son importantes en la medida que han aportado durante muchos años, elementos claves para ir definiendo el pensamiento identitario nacional donde ha prevalecido la falsa noción de integración (Rivera, 2009).

Desde un punto de vista histórico y político, las formas en cómo los valores estatales democráticos buscan ampliarse y masificarse dentro de las sociedades que representan, constituye en la actualidad un escenario de confrontación social e interpelación a la tradicional idea de integración nacional. Este escenario conflictivo se produce por la irrupción del “factor indígena” que propone una serie de planteamientos contradictorios a las políticas de desarrollo, a las regulaciones sobre el uso territorial, y a las representaciones culturales e identitarias consideradas como oficiales. De hecho, en el

¹ Las Constituciones de Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela reconocen el pluralismo jurídico desde la década de los años noventa del siglo pasado. Han ratificado instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT y aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establecido en el 2007 que abre importantes derechos colectivos de autonomía, interculturalidad y plurinacionalidad basado en componentes históricos y una nueva comprensión de la integración nacional.

año 2019, el conflicto social y la violencia política desatada en Chile y Ecuador pasó de un escenario que contenía reivindicaciones de corte identitario, reclamos sectoriales y movilizaciones populares contra la pobreza y la desatención estatal, a otro escenario volátil de protestas, violencia, tensiones políticas y demandas ciudadanas de participación efectiva sobre las decisiones en torno a los ‘intereses nacionales’ y los recursos estratégicos del Estado.

Estos acontecimientos, expresan a la vez, un cambio importante en las agendas políticas de los movimientos indígenas andinos, especialmente el ecuatoriano que logró poner al gobierno de Lenin Moreno contras las cuerdas; administración que salió temporalmente bien librada debido a la mediación de la iglesia católica y del sistema de Naciones Unidas que lograron apaciguar las posiciones radicales, negociar las peticiones democráticas que estaban en juego y anular el Estado de excepción y seguridad que había sido impuesto durante las jornadas de protesta social². En el país de la estrella solitaria, Chile, existe desde tiempo atrás la denominación de “conflicto Mapuche” para categorizar a las demandas territoriales, administración tradicional de justicia y reivindicación de derechos colectivos de ese pueblo originario que permanece hasta la actualidad restringido de participar en espacios sociales, económicos y culturales³.

Frente a ese panorama, los recientes gobiernos de Chile y Ecuador respondieron con acciones extremas de seguridad nacional e interpretaciones punitivas basadas en la amenaza del terrorismo y la desestabilización. En ambos países, las organizaciones indígenas cuestionaron de manera frontal la supuesta fórmula integradora del Estado Nación, los principios y procedimientos institucionales para procesar la conflictividad social en democracia y el desmedido peso otorgado a la represión policial y militar que en el año 2019 ocasionó numerosos muertos y heridos durante las jornadas de protesta⁴.

² “El país volvió este lunes a la normalidad después de 12 días que dejaron escenas de violencia, disturbios, vandalismo, excesos policiales y episodios de represión, según varios organismos internacionales. Lo hizo de forma casi inmediata una vez alcanzado el acuerdo entre el Gobierno y los líderes de las marchas, propiciado por Naciones Unidas y la conferencia episcopal. Sin embargo, permanece en el ambiente una tensión de carácter más político...”. Véase al respecto “Las protestas indígenas en Ecuador ahondan el conflicto entre Lenin Moreno y Correa”. *El País* (en línea). Recuperado el 24 de marzo de 2021 de: https://elpais.com/internacional/2019/10/15/america/1571090701_397058.htm

³ Tratados y pactos internacionales firmados y ratificados por Chile y Ecuador sobre derechos indígenas: Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; Convenio sobre la Diversidad Biológica; Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.

⁴ “El Gobierno de Chile elevó este jueves (14.11.2019) a 22 la cifra de fallecidos durante las protestas contra el presidente Sebastián Piñera, mientras el camino a la nueva Constitución que pide la ciudadanía se allana en el Parlamento en un intento de los legisladores por llegar a un acuerdo que destrabe la crisis social”. Véase al respecto “Protestas en Chile han dejado 22 muertos y 2.200 heridos”. *DW* (en línea). Recuperado el 24 de marzo de: <https://www.dw.com/es/protestas-en-chile-han-dejado-22-muertos-y-2200-heridos/a-51260307>

Las contradicciones en la manera de concebir al Estado por parte de las organizaciones indígenas, se manifiesta principalmente en dos aristas: la concepción vigente de la democracia liberal, y la aplicación de las leyes de seguridad nacional por parte del Estado. La primera es interpretada como un arreglo institucional formal que esconde históricamente los factores políticos de exclusión y que frena la participación indígena en la toma de decisiones sobre la política pública y el uso de los recursos estratégicos nacionales. La segunda es asumida como la construcción discursiva y despliegues de fuerza que hacen los gobiernos respecto a sus demandas políticas, pero básicamente como una respuesta concebida sobre posibles amenazas o enemigos internos que atentarían contra la estabilidad, el orden público y la convivencia pacífica que el Estado nacional republicano requeriría establecer como misión y objetivo constitucional.

Desde una panorámica general, en la región Andina se presenta un denominador común que hace referencia a la incomprensión estatal sobre la cosmovisión indígena que debe convivir dentro de los procesos democráticos formales y securitarios de los gobiernos de turno. Esto es posible gracias a la permanencia de la interpretación clásica que se mantiene sobre el supuesto carácter del Estado nacional, unitario, homogéneo e integrador que no permite reconocer las diferencias políticas y derechos plurinacionales de los pueblos. Asociado a este fenómeno, se encuentra la carencia de una adecuada actualización de los análisis estratégicos de la inteligencia y seguridad del Estado que no ha podido aportar mecanismos para prevenir y resolver los conflictos, las diferencias políticas y las contradicciones sociales que son normales en las democracias y que, además, se suscitan de forma permanente entre el Estado nacional y las organizaciones indígenas.

2. DEMOCRACIA FORMAL Y ESTADO-NACIÓN EN AMÉRICA LATINA: PARADOJAS IRRESUELTAS

La construcción del Estado Nacional en América Latina presenta una serie de complejidades históricas y sociopolíticas. En muchos países y de forma temprana en el siglo XIX, el concepto de nación fue asumido por las élites blanco -mestizas como una fórmula imaginaria de supuesta solución política para responder a los problemas derivados de la escasa integración territorial, las desigualdades de las estructuras económicas y la pretendida homogeneización cultural en las diversas geografías y la heterogénea composición poblacional. Sin embargo, ese proceso de construcción nacional, cobijado bajo tintes ideológicos liberales, puso en marcha concomitantemente una serie de relaciones de explotación social y subordinación étnica, legalizó para pocas familias la tierra injustamente apropiada a los indígenas, mantuvo en varios territorios el esclavismo como mecanismo privilegiado de explotación del trabajo y extracción de recursos, y generó un inequitativo desarrollo regional y excluyente que concentró el poder en escasos grupos elitistas de la capital en desmedro de las provincias o departamentos dentro de un mismo país. A través de legislaciones aparentemente 'modernas' se institucionalizó la discriminación, el racismo y, con una falsa aceptación del laicismo, la iglesia católica continuó manteniendo influencia política, prebendas económicas y un control conservador sobre la educación y la cultura.

Desde una perspectiva de dominación identitaria hegemónica se incluyeron los aspectos que se consideraban homogéneos y se excluyó a las diferencias porque primó la idea de establecer una sola nación y una cultura. Para lograr que se materialicen esas concepciones uniformes en la vida cotidiana de la población, fue necesario e imprescindible que los grupos de poder y el Estado reafirmen la existencia de un modelo cultural basado en el mestizaje, que se institucionalice oficialmente el uso de una lengua y se difunda la imagen de un proyecto societal de futuro compartido. De esa forma, el Estado se mimetiza con la nación que aparece entonces como una comunidad homogénea, sin contradicciones aparentes y como el principio central de referencia para la legitimidad de las instituciones sociales y políticas que tienen la misión de la integración y el desarrollo nacional. En los textos constitucionales y en los discursos políticos “la frase Estado-Nación se desplaza con la misma extensión significativa, al igual que las palabras pueblo y patria, terminando con el de ciudadanía” (Oquendo, 2020: 173).

La institucionalización legal del Estado y su afán de ejercer control sobre los espacios físicos, que incluía a la población allí asentada, determinó la consolidación de un sentido de pertenencia y diferenciación del sentimiento nacional. Al establecer límites geográficos en zonas que fueron ocupadas por sociedades post coloniales y republicanas, desde un punto de vista espacio-territorial que imprimió un sello de soberanía, se generaron tensiones y disputas que motivaron conflictos bélicos desde la segunda mitad del siglo XIX en la región andina y contribuyeron a fortalecer la figura estatal y fomentar el patriotismo (Arriaga, 2013). Así, se argumentaba que aquellas sociedades que lograron concretar sus objetivos bélicos para preservar territorios y soberanía fueron materialmente realizables porque estaban mejor preparadas y contaban con el apoyo constante del Estado.

Desde esa perspectiva, el Estado republicano, sea federal o central/unitario, se convierte en fórmula o proyecto nacional que se asocia a la idea de necesidad fundamental para que las sociedades puedan desarrollarse en sus diversos componentes. En este decurso histórico se plasman adicionalmente los valores, creencias y percepciones de quienes detentaban los poderes económicos, sociales y culturales, es decir, aparece la figura del Estado-nación como constructo o sinónimo civilizatorio de corte liberal occidental.

Al respecto, al momento de concebir las primeras ideas sobre la edificación de una estructura llamada “Estado”, los países adoptaron postulados liberales para dotarse de un cuerpo legal denominado Constitución. La totalidad de los Estados en la región andina trataron de hacerse de una carta magna que tuviese las cualidades mínimas para que la incipiente estructura gubernamental pudiese ser reconocida y comenzar a operar a nivel local e internacional. No obstante, en este punto, ya es posible señalar una de las contradicciones: la Constitución trata, por un lado, de consagrar una serie de derechos y prerrogativas ciudadanas liberales, pero a la vez amplía las capacidades de seguridad del Estado para controlar a la población mediante cuerpos punitivos basados en el orden y el progreso que son más bien fórmulas conservadoras asociadas al pensamiento positivista. Mientras la sociedad iba evolucionando y desarrollándose, aquellos cuerpos legales iban extendiendo el rol del Estado en función del control que debían generar hacia esas mismas comunidades, estructuras poblacionales e individuos.

El amplio y debatido tema de la democracia que se asocia al desarrollo institucional de los países ha pasado por muchos sinuosos caminos históricos en el contexto latinoamericano⁵. Si bien es cierto que la noción de democracia como régimen de gobierno en el siglo XIX y XX no fue el formato oficial que debían tener la mayoría de los Estados, existieron elementos de presión internacional que propugnaban establecer algunos mecanismos procedimentales de manera indirecta. Un ejemplo de ello fue la relación que establecieron las nacientes repúblicas latinoamericanas con el derecho al sufragio en un claro acercamiento al “deber ser” proveniente de Europa que pretendía amplificar y asociar voto con ciudadanía. En este ámbito, está claro que la concepción democrática provenía de una visión occidental, formal y mínima que no consideraba al sujeto indígena, desprovisto en muchos casos de derechos individuales porque estaban marginados socialmente al estar inmersos en el limbo del analfabetismo y racismo de las estructuras decimonónicas de los Andes.

La historia latinoamericana está llena de ejemplos emblemáticos y países que dieron rienda suelta a narraciones épicas y elaboraciones míticas para construir sus Estados nacionales. No es menor, tampoco, la cantidad de constituciones fundantes, normativas generales y códigos civiles que pretendieron armonizar el “deber ser” ciudadano con las obligaciones cívicas exigidas por los Estados en base de una falsa imagen de orden, progreso y estabilidad.

Desde esa perspectiva y derivado de las consecuencias que tuvieron gobiernos autoritarios y totalitarios, particularmente en lo referente a las limitaciones impuestas a la libertad individual y violaciones sistemáticas a los Derechos Humanos, se enarboló la bandera democrática como una parte esencial de la configuración de los Estados latinoamericanos. En ese sentido, la democracia directa pasó de ser concebida como una mera formalidad para convertirse en un aspecto *sine qua non* que los gobiernos en la región deben considerar para ser aceptados en el contexto internacional.

El panorama descrito no incorpora las verdades escondidas del quehacer democrático en los países latinoamericanos en general y andinos en particular porque las características peculiares de la cultura política regional dan mucho que hablar sobre el carácter y desempeño de los valores e instituciones de la democracia en dicha región. Definitivamente, las crisis políticas recurrentes, la ingobernabilidad y el desencuentro entre poderes del Estado, las violaciones permanentes a las reglas de juego previamente establecidas, la decadencia de los partidos políticos convertidos en artefactos carentes de una verdadera representación y participación, la existencia de lógicas prebendarias, excluyentes, racistas y patrimoniales que han permeado todo el espectro político en nuestras sociedades, son sólo algunos de los matices que han conspirado contra ese «deber ser» democrático, fundado y refundado a lo largo de muchas décadas, pero que resulta distante para una población indígena, vaciada de derechos colectivos y con limitaciones para generar ciudadanía plena (Rivera, 2001).

La dinámica arriba expuesta ha transcurrido con altibajos y diferencias en varios momentos políticos y durante fases trascendentes de la historia y economía regional.

⁵ No es objeto de este trabajo sumergirse en una discusión detallada e institucionalista sobre el problema de la democracia y sus múltiples componentes, organismos, procedimientos, valores y modelos de gobernanza.

Esta oscilación está relacionada con la democracia, sus valores y procedimientos, y con el despliegue de la seguridad estatal en sociedades que contienen en su interior poblaciones étnicamente diversas, socialmente organizadas y con exigencias políticas para el cumplimiento de sus derechos democráticos y la resolución pacífica de conflictos. Desde esta visión, se pretende entonces que el Estado nacional funcione como una entidad necesaria y representativa que permita el desarrollo de la sociedad, haga cumplir derechos, obligaciones y valores democráticos, así como se espera que solucione las demandas políticas de los sectores que han permanecido excluidos a lo largo de la historia republicana en América Latina.

Sin embargo, la aplicación del modelo estatal y centralista de desarrollo andino, la construcción de una sociedad pretendidamente homogénea, basada en las virtudes y obligaciones ciudadanas, y la creación de una trama institucional política y cultural paternalista, constituyen artefactos ideológicos que miraron progresivamente al indígena como algo externo, aislado, incomprensible e incluso como un sujeto antinacional que tiene que ser redimido y “civilizado” porque su pasado comunal y su cosmovisión iban a contracorriente de los valores y cánones que el mismo Estado propugnaba establecer como formato de convivencia y regulación del orden social. Uno de los principales ejemplos de lo mencionado anteriormente se basó en la imposición de una lengua oficial, que en la mayoría de los países andinos fue el castellano como consecuencia del proceso de colonización y el republicanismo decimonónico.

Esta dinámica socio cultural evidenció 3 procesos: un permanente intento de seguir parámetros de homogeneización de los grupos sociales que ahora eran parte del Estado nacional, teniendo como herramienta el lenguaje y la religión católica; la exclusión de las personas o grupos sociales diferentes que no seguían dichos patrones dentro de la institucionalidad y los procesos de integración auspiciados por el Estado; y la reducción sistemática, o de reconocimiento mínimo y condicionado de aquellos elementos culturales que prevalecían dentro de las organizaciones indígenas o afrodescendientes (Quijano, 2020; Bengoa, 2000).

Haciendo un hincapié en el área Andina, podemos encontrar una serie de procesos históricos que hacen parte de la construcción identitaria nacional que incorporan simbologías e iconos indígenas en el relato y la discursividad nacionalista, sin embargo, esta discursividad carece de contenido integrador por las prácticas cotidianas de la población mayoritaria que despliega valores y creencias sustentadas en la discriminación y el racismo. En efecto, pese a que dichos procesos pueden interpretarse y comprenderse principalmente desde una visión educativa y cultural, en América Latina este fenómeno fue complementado con un fuerte componente de seguridad estatal, debido a la imposición de leyes y violencia de parte de los entes gubernamentales encargados de efectuar la labor de homogeneización cultural⁶.

⁶ La asociación entre seguridad y violencia para preservar el orden y el progreso del Estado Nacional establecía políticas y procedimientos específicos contra el distinto, el advenedizo y el diferente étnico. Este proceso estuvo generalizado en algunos países de América del Sur, por ejemplo, en Argentina “La exclusión de los no integrables que constituirá la base de las muchedumbres urbanas, será determinante en su labor en el Servicio de Observación de Alienados de la Policía de Buenos Aires, lugar

Dicha visión excluyente, racista y discriminadora comenzó a modificarse sustancialmente, cuando hubo cambios en el contexto mundial y regional, al tiempo que se producían revoluciones populares con componentes indígenas como la mexicana a inicios del siglo XX, la boliviana de 1952 y otras con similar capacidad de interpelación a los Estados nacionales, regidos y liderados por cúpulas blanco-mestizas que fueron cuestionadas en el manejo de los recursos públicos, en la administración de los recursos naturales no renovables y en la gobernabilidad de las instituciones de representación política e integración democrática.

Las últimas tres décadas hemos asistido a una fase expansiva de las organizaciones indígenas y su capacidad de interpelación a los sectores hegemónicos representados en los gobiernos estatales que se han demostrado ineficientes en su deber democrático y constitucional de conducir el destino de la sociedad, la economía y el desarrollo en algunos países andinos.

3. IRRUPCIÓN INDÍGENA, QUIEBRE DEL IMAGINARIO ESTATAL-DEMOCRÁTICO Y SEGURIDAD NACIONAL

Hacia finales del siglo veinte e inicios del presente, la acumulación de experiencias en política local e internacional, pero también el aumento de la capacidad organizativa de las diferentes dirigencias indígenas y populares produjo varios conflictos internos que obligaron a los Estados nacionales a reconocer derechos colectivos, plurinacionales y multiculturales. Este cuestionamiento a las élites gobernantes se expresó mediante una serie de reclamos estructurales y culturales ante situaciones plagadas de injusticia, pobreza, exclusión, inequidad y racismo que habían calado profundamente durante décadas en el comportamiento y accionar de los partidos políticos y las clases dominantes de la región andina. Esa dinámica contestataria, muy activa en las movilizaciones indígenas y en las demandas que plantearon a las autoridades gubernamentales, provocó paralelamente una interpretación securitaria, errónea, negativa y estigmatizada que se asoció al caos, a la desestabilización y la inseguridad pública en países como Chile y Ecuador.

En todo este fenómeno existe un pasado complejo de larga data, producto del proceso colonizador originado en el siglo XVI que pretendió definir una estructura denominada imaginariamente como “Estado”. Dicha entidad, supra social, aparece concebida como una extensión de las costumbres, tradiciones e identidades de los países europeos que fueron protagonistas del invento del moderno Estado Nacional. En palabras más simples, la propia idea de tener un “Estado”, o en este caso, colonias pertenecientes a un Reino, surge de la imaginación del colonizador que desea reproducir e implantar un modelo de organización jerárquica y social; sin embargo, la existencia de una población nativa con sus propios lenguajes y su incomprensible cosmovisión, trajo consigo distintas formas de minimizar y proscribir costumbres, tradiciones, concepciones sociales y culturales de la población originaria, perspectiva colonizadora que

desde el cual establecerá los límites entre lo normal y lo patológico. En suma, positivismo, biologismo y darwinismo social fueron los modelos ideológicos sobre los cuales se constituyó un mapa simbólico que sigue influyendo en los fenómenos discriminatorios del presente” (Rivera y Maluf, 2017: 160).

para algunos autores se mantiene hasta nuestros días en los descendientes de ese proceso civilizatorio (Vergara, Gundermann y Foerster, 2006).

Los problemas de convivencia estuvieron presentes desde el inicio republicano. Conflictos que iban desde una reclamación de carácter ancestral, se trasladaban a la mantención de elementos culturales, pasaban por la minimización de las lenguas indígenas y hacían aflorar el espinoso tema del reconocimiento territorial (Cal y Mayor, 2018). Aquellos conflictos son una evidencia de que el imaginario estatal liberal, de cualidades unitarias y basado en aspectos valóricos supuestamente universales en la población no tenían una perspectiva similar o congruente para el caso latinoamericano, vale decir, no se reconocían como válidos y legítimos, repercutiendo en la representación de la figura estatal (Schavelzon, 2018). Se evidencia entonces un quiebre sustancial dentro la concepción democrática liberal a la que esperaban arribar los sectores hegemónicos de los países andinos.

La comprensión de aquel fenómeno puede explicar el hecho de que los indígenas no tengan una idea de representación occidental desde un punto de vista político e institucional al momento de tomar decisiones que poseen un grado de afectación en torno a sus intereses, considerando el propio modelo de representación impuesto por las instancias estatales (Villalba, 2018; Monje, 2018). Si bien es cierto que en la región andina el componente indígena ha sido uno de los puntos de diferenciación con respecto a otras latitudes suramericanas, también es veraz que dicha población a lo largo de los años fue considerada como un segmento minoritario y poco representativo de lo que significaría un país moderno e integrado nacionalmente. En algunos casos, hubo un reconocimiento simbólico, folclórico e incluso exótico de la herencia indígena en la construcción de los Estados nación contemporáneos, pero la realidad contradecía esa dinámica al revisar la historia plagada de exclusiones y subordinación.

A medida que las sociedades y los Estados latinoamericanos post coloniales comenzaron a ampliar la visión republicana de un ente estatal homogéneo, nacional y en determinadas fases históricas con tintes de mínima democracia, también se fueron transformando los valores, los esquemas culturales y las instituciones de inclusión a los modelos dominantes de desarrollo social. En ese devenir, es difícil dejar de mencionar que la historia política de muchos países latinoamericanos en general, y andinos en particular, se encuentra llena de episodios donde prevalecieron regímenes autoritarios y dictatoriales durante muchos años.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, asistimos a una proliferación de golpes de Estado liderados por militares que transformaron las estructuras sociales en los países intervenidos, desplegaron acciones violatorias contra los derechos humanos y practicaron el genocidio como por ejemplo en Chile y Argentina. Este período nefasto para la región tuvo consecuencias directas para varios países porque durante las transiciones a la democracia quedaron estructuras, normativas y reglas de juego a la democracia impuestas por el pasado militar. Este proceso denominado “tutelaje” se mantiene hasta la actualidad bajo diversas formas y arreglos institucionales (Haro, 2017: 73); pero es fundamental cuando influye en las concepciones y acciones de los organismos gubernamentales que deben procesar el conflicto democrático, especialmente en aquellas dependencias encar-

gadas de la seguridad nacional y la aplicación del uso de la fuerza pública en contextos de movilización indígena y popular.

Como complemento, el quiebre del imaginario democrático se acentúa al momento de considerar las diferentes barreras y limitaciones para incorporar como iguales a la población indígena. Las divisiones étnicas y culturales van de la mano con la estigmatización y son normales dentro de las categorías axiomáticas del Estado, por ejemplo, en la manera que se categoriza a los indígenas dentro de los censos realizados periódicamente a la población (Prieto, 2015). Aquello también puede ser considerado como una forma de exclusión y segregación de lo indígena, incluso tomando en cuenta el propio rol de la ley que no logra diferenciar una forma comunal ancestral de otra territorial porque invisibiliza el carácter étnico bajo la categoría económica de “campesino” y la liberal de ciudadano, todo esto pese a que la cosmovisión resulta completamente diferente (Quijano, 2005; Baniwa, 2014).

La aplicación del modelo estatal de desarrollo y la construcción de una sociedad supuestamente homogénea, determinada previamente mediante patrones ideológicos excluyentes, concibió al sujeto “indígena” como algo externo, un ente aparte portador de valores y cánones que el mismo Estado requería redimir y “civilizar”. Uno de los principales ejemplos de lo anterior se basa en la imposición estatal, no solo de una determinada lengua, el castellano, sino en la reducción sistemática y reconocimiento mínimo o condicionado de aquellos elementos culturales que prevalecían dentro de los segmentos indígenas (Vega y Candia, 2014; Vergara, Gundermann y Foerster, 2006). En América Latina el sistema educativo hizo lo suyo asociado a un fuerte componente securitario que aplicó la violencia integradora como parte de las políticas sociales de “ciudadanía” (Bengoa, 2000).

De la mano de los procesos señalados, es posible inferir que la visión liberal del Estado y sus mecanismos de interpretación del Derecho positivo constituyan herramientas contradictorias que chocan en contra de las dinámicas organizativas indígenas. Dichas contradicciones se pueden visualizar desde la forma en cómo se aplica y concibe la democracia para la población que se identifica con los parámetros culturales indígenas, por sobre el Estado; hasta el hecho de que se posee una visión parcializada con respecto a la aplicación de la ley, cuando el factor indígena irrumpe dentro del funcionamiento o proyección del Estado, especialmente en lo relativo a las concepciones territoriales (Esencial y Rodríguez 2019; Schavelzon, 2018).

El espacio territorial es de suma importancia para el Estado y la cosmovisión indígena porque está atravesado por múltiples intereses e interpretaciones. Para las comunidades, pueblos, etnias y nacionalidades constituye parte de su acervo ancestral, significa una fuente de reproducción material y espiritual de su identidad que es multicultural y diversa; para los textos constitucionales, elaborados por el nivel político durante el siglo XX en varios países latinoamericanos en su interpretación homogénea de exclusividad y privacidad, la tierra constituye un recurso transable, inagotable y económicamente disponible sin hacer distinción de la forma comunal (Cal y Mayor, 2018).

¿Qué sucede cuando chocan las interpretaciones culturales y políticas sobre territorio, derechos humanos, justicia y desarrollo en un Estado nacional? El inicio de la

respuesta no será esencialmente jurídica por sus propias limitaciones, sino política porque debe ser ubicada dentro de un escenario democrático que es donde se procesan los conflictos y los disensos.

Partamos del hecho que el Estado es una macro institución que establece parámetros estructurales de diferenciación ciudadana, elabora su propia versión del desarrollo y reconoce legítimamente a la población indígena. Sin embargo, cuando aparecen situaciones complejas y contradictorias que no pueden ser procesadas por el marco normativo simple, aflora el uso de la fuerza, el rol coercitivo del Estado de excepción y las acciones securitarias en contra de la población indígena.

4. SEGURIDAD ARBITRARIA Y POLÍTICA CONTRADICTORIA: LOS CASOS DE CHILE Y ECUADOR

El Estado ejerce el monopolio legal de la fuerza para establecer el orden y la convivencia pacífica de la población. Esta “violencia legítima” se asocia a una de las principales funciones de aquella institución y sustenta la trama institucional que permite el engranaje dinámico de la sociedad, la economía y la democracia (Gómez, 2015); no obstante, la misma seguridad tiene sus controles y deberes que están atados a la forma en cómo se procesan los conflictos y los disensos democráticos. Pero que la seguridad, o la aplicación de la violencia legítima sea uno de los pilares fundamentales de la expresión jurídica, no necesariamente da como resultado mantener una claridad sobre la expansión y los límites que posee la seguridad estatal sobre la sociedad asumida como una diversidad y totalidad al mismo tiempo (Emmers, 2010).

Es importante señalar que las categorías étnicas, politizadas a partir de las demandas para obtener autodeterminación de los pueblos y proseguir con las luchas por defender sus derechos, muchos de ellos reconocidos por el propio Estado, demuestra que las élites políticas han encubierto nuevos modos de sometimiento de la diferencia dentro de los Estados (Luna, 2020: 198). Esta estrategia, amparada en discursos liberales sobre la multiculturalidad y la ciudadanía se ha visto descubierta e imposibilitada al momento de ponerla en práctica como política pública porque aparece carente de contenido, una suerte de simulacro que se realiza para aplacar los conflictos étnicos producidos por esa contradicción. En la mayoría de los Estados autodenominados plurinacionales, y la Región Andina no es la excepción, no son pocas las etnicidades que pretendieron ser integradas bajo un mismo molde identitario nacionalista moderno y que, al no adaptarse, pueden sufrir las consecuencias de la fuerza estatal como sucedió en los casos chileno y ecuatoriano.

En este punto, cabe destacar que las instituciones estatales y el grupo político gobernante define lo que busca asegurar y lo que representa un peligro para dicha seguridad nacional. Se expresa también como consecuencia de una interpretación del poder sobre la “desviación” social o el supuesto y erróneo comportamiento de las organizaciones indígenas que no se sujetan a un determinado marco legal que garantizaría el orden y la paz. De esa manera, el conflicto democrático cae en terreno del derecho reactivo que no puede entender el tema identitario y que despliega penalidades a la protesta social bajo

parámetros jurídicos que en ocasiones hacen uso de la figura del terrorismo y el Estado de Excepción⁷.

Desde la óptica omnicomprendensiva y totalitaria del Estado, no habría selectividad identitaria y, menos aún, elementos de discriminación étnica para combatir situaciones de inseguridad que afecten al conjunto de la sociedad. Esto sucede porque la categoría liberal de “ciudadanía” se convierte en una esponja que absorbe y diluye las peculiaridades identitarias de pueblos y nacionalidades indígenas. De esta forma, asistimos a otra contradicción de la institucionalidad de la seguridad nacional de Estado porque nos conduce a un panorama casi esquizofrénico para la democracia: reconocer los derechos colectivos, multiculturales y plurinacionales, pero a la vez reprimir las manifestaciones individuales de ese colectivo étnico que reclama la injusticia, la pobreza y la discriminación.

Oponerse a los intereses estratégicos del Estado, en realidad, cuestionar el despliegue de los intereses económicos de los grupos de poder y de las transnacionales de energía, aparece entonces como una gran afrenta contra la seguridad nacional que se convierte en comodín de la relación Estado-economía-grupos de interés. Así, el caso Mapuche en Chile constituye un buen ejemplo sobre el cual, y desde una perspectiva histórica, ha existido una señal permanente de segregación y de aplicación arbitraria de la seguridad nacional que intervino en numerosas ocasiones en la región de la Araucanía⁸.

La arbitrariedad securitaria del Estado para procesar democráticamente los disensos y las protestas sociales incluye también otro comodín: la figura del terrorismo. Utilizada en los años dictatoriales de la doctrina de seguridad nacional para aplacar la subversión y la insurgencia, representa ahora, y de manera paradójica en época democrática, uno de los “mejores” y más “pragmáticos” instrumentos destinados a manejar institucionalmente el “conflicto mapuche”. El hecho de categorizar bajo aquel rotulo a determinados actos de violencia, coloca al Estado en una posición de juez y parte, ya que la consideración

⁷ Los denominados genéricamente “estados de excepción” son instrumentos jurídicos que las Constituciones Políticas de los Estados suelen contemplar para restringir el ejercicio de determinados derechos fundamentales de las personas, en contextos específicos de crisis o convulsión a cuenta de diversas circunstancias que pueden incluir los desastres naturales, las graves perturbaciones del orden público, las epidemias de diversa índole y los conflictos armados internos o externos. En la legislación comparada, dichos “estados de excepción” pueden establecerse en función de la gravedad de los hechos que deba afrontar y toman nombres tan diversos como “estado de emergencia”, “estado de conmoción interior”, “estado de alarma”, “estado de calamidad pública” o “estado de sitio”.

⁸ El Estado chileno desarrolló varias operaciones de seguridad nacional en la Araucanía. Creó el “Comando Jungla”, un grupo de fuerzas especiales de Carabineros para operar exclusivamente en la zona mencionada. También aplicó -y continúa haciéndolo- una ley que tipifica determinados actos de terrorismo asociados a las formas organizativas del Pueblo Mapuche. “Un informe del equipo de Inteligencia policial identificó a mediados de 2017 a Camilo Catrillanca como un líder de la Alianza Territorial Mapuche, una de las organizaciones a las que apunta Carabineros como responsable de la violencia en La Araucanía. Su foto está inserta en un cuadro de los líderes mapuche identificados como blancos a seguir paso a paso”. Éstas son muestras de selectividad étnica al momento de aplicar las herramientas de seguridad interpuestas por el Estado. Véase al respecto “Informe policial secreto: Camilo Catrillanca estaba en la mira de Carabineros”. *CIPERChile* (en línea). Recuperado el 25 de marzo de 2021 de: <https://www.ciperchile.cl/2018/11/27/informe-policial-secreto-camilo-catrillanca-estaba-en-la-mira-de-carabineros/>

de una acción como terrorista queda a discreción de las autoridades políticas correspondientes, y que a fin de cuentas son funcionarios que representan al Estado; al mismo tiempo, se construye una percepción, y un imaginario amplificado de amenaza a la sociedad al asociar la protesta indígena con acciones terroristas, criminalizando con ello la protesta social que constituye un elemento normal de la democracia (Quiroz-Aminao y Torres, 2020; Richards, 2010).

La seguridad también puede tener una comprensión de cualidades contradictorias. Esto último se origina por el hecho de actuar bajo parámetros y normativas que se debaten entre el régimen internacional de protección de los derechos humanos y el paradigma realista de la seguridad que trata de precautelar al Estado y la sociedad en conjunto (Collins, 2010). Este proceso está en permanente tensión porque aplica a los cuerpos encargados de concebir y aplicar la seguridad del Estado, por un lado, y los grupos sociales o actores que se verían perjudicados o disminuidos en su actuar cuando se movilizan o protestan.

Desde la perspectiva dada por los Mapuche en Chile, uno de los principales puntos que genera problemas entre dicha etnia y el Estado pasa por el tratamiento sensible de temas ancestrales y actuales, a saber: la reivindicación de territorios desde hace varios siglos, la necesidad de tener un mayor reconocimiento dentro de la vida política e institucional del país, tomando en cuenta “la deuda histórica” que el Estado tiene con dicho pueblo originario, y la administración autónoma de sus entidades consuetudinarias (Richards, 2010). En este sentido, la incorporación de un escenario conflictivo, basado en los apremios emitidos por los cuerpos de seguridad del Estado chileno, dan como resultado una incomprensión de las dinámicas que encierran la disputa, minimizando la lógica de identidades que está atrás del conflictiva y generando a su vez una maximización de la violencia entre las partes.

En el caso ecuatoriano, durante las manifestaciones de protesta sucedidas en octubre de 2019, se pudo evidenciar una serie de elementos que van de la mano con las contradicciones y arbitrariedades anteriormente establecidas entre seguridad y democracia. En primer lugar, la arbitrariedad de catalogar al movimiento indígena como “insurgente”, utilizando un claro recurso discursivo devenido de la doctrina de seguridad nacional, construyó una figura controversial de animadversión que catapultó los ánimos de los actores políticos y redujo las posibilidades de diálogo democrático como venían haciéndolo años atrás; de hecho, aquella visión se intensificó al momento en que los dirigentes de diversas agrupaciones indígenas plantearon su apoyo explícito al paro nacional efectuado por los camioneros del país (Ortiz, 2020). En segundo lugar, la contradicción se manifiesta al momento de reconocer, por una parte, la validez de las primeras manifestaciones por varios personeros gubernamentales de L. Moreno, es decir, una demostración e imagen del discurso oficial; mientras, por otra parte, se aplicaban fuertes dispositivos represivos a cargo de las fuerzas policiales y militares en contra del movimiento indígena (Ramírez, 2019). Contradicción y arbitrariedad que demuestra la presencia y tutelaje castrense sumada a la debilidad de un gobierno ilegítimo que no pudo desarrollar los mecanismos de negociación democrática.

Esto último es importante resaltarlo porque evidencia problemas que no necesariamente responden a una lógica estatal racional, sino a una dimensión de la cultura

política de los sectores dominantes en el Ecuador. Cuando se trata de analizar fenómenos y conflictos sociales que tienen una vinculación con el ámbito de la seguridad nacional, los partidos políticos y sus cuadros dirigenciales se mimetizan con las nociones clásicas del orden positivo, con las ópticas realistas de tratamiento del disenso y con las versiones más simplonas y homogeneizantes que se tiene sobre los actores sociales que demandan soluciones urgentes a los problemas acumulados de pobreza, desatención y desempleo. Ni pensar que esos sectores gubernamentales generen una comprensión sobre las demandas de inserción participativa de las organizaciones indígenas y populares en las decisiones sobre inversiones estratégicas en los territorios donde se asientan las poblaciones, etnias y nacionalidades.

Más grave aún es reconocer que los servicios de inteligencia del Estado, específicamente la inteligencia estratégica y sus subsistemas militar y policial, fueron incapaces de advertir las características peculiares de la movilización y protesta indígena. La lógica paralizante que sufren sus diferentes órganos de análisis, elaboración de documentos de prevención y recomendaciones al aparato político, producto del ostracismo y la presencia de prácticas auto referentes y neocorporativas, ha convertido a este importante recurso del Estado en una entidad poco útil para la prevención y manejo del conflicto social en contextos democráticos.

La inteligencia estatal en el Ecuador en el año 2018 está a cargo actualmente del Centro de Inteligencia Estratégica C.I.E. Fundada en el 2009 como SENAIN, -Secretaría Nacional de Inteligencia-, una innovación para la política pública de seguridad nacional en ese entonces y tener como responsable al primer funcionario civil, con el paso del tiempo se volvió una entidad inoperante para la inteligencia estratégica, pero obtuvo buenos réditos informales al ser utilizada como un instrumento de policía política. Durante varios años ha visto pasar por su jefatura varios elementos civiles, policiales y militares que no han logrado establecer un servicio profesional técnico, capacitado y con una adecuada formación de calidad internacional. La crisis de octubre de 2019 evidenció su incapacidad estamental y profesional al no poder alertar debidamente a los órganos gubernamentales de la gravedad de las movilizaciones indígenas⁹.

Las fallas de inteligencia ocasionaron incomunicación entre los mismos organismos de seguridad estatal y la plana civil gubernamental que no supo cómo responder. El conflicto se incrementó y la imagen internacional sufrió muchos quebrantos. En ese contexto, el gobierno de Moreno negoció con las agrupaciones indígenas: acordó con ellas revertir la medida que había originado el estallido social y las exculpó públicamente de las acusaciones de vandalismo e insurgencia, a cambio de la desmovilización y un retorno a la normalidad (Burdman, 2020).

Para mitigar dicha situación es necesario incorporar nuevas herramientas analíticas y metodológicas que permitan efectuar un reconocimiento más amplio de las heterogéneas realidades de los grupos sociales que son étnicamente diversos y se ubican en diferentes parámetros de regulación del Estado nacional. Estas apreciaciones culturales, asociadas

⁹ Véase al respecto: "Supuesta insurgencia se da entre fallas de inteligencia". *El Universo* (en línea). Recuperado el 25 de marzo de 2021 de: <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/10/28/nota/7578743/supuesta-insurgencia-se-da-fallas-inteligencia/>

a adecuados planes de seguridad e inteligencia estratégica, lograrán resultados óptimos que permitan prevenir los conflictos étnicos y sociales en democracia.

5. CONCLUSIONES

La visión homogénea y liberal del Estado nacional construida en la Región Andina mediante una serie de complejidades históricas, muchas de ellas cargadas de exclusión y segregación étnica, representó un potente instrumento de subordinación que ha influido negativamente en la relación política contemporánea entre organizaciones indígenas y la trama democrática de la sociedad. El “factor indígena” ecuatoriano o el “problema mapuche” chileno, constituyen muestras de la forma parcializada con la que los sectores dominantes y los partidos políticos tradicionales de esos países han procesado el tema de las identidades y la integración social. Este tratamiento sesgado, estigmatizante y excluyente, llevado al plano del desarrollo regional, a la política económica y al desconocimiento de derechos ancestrales, detonó una serie de protestas, levantamientos y conflictos populares y étnicos que no pudieron ser advertidos y procesados por los servicios de inteligencia estratégica de ambos países.

Cuando se presentaron los conflictos en el 2019, los Estados nacionales reaccionaron en primera instancia activando una serie de mecanismos de intermediación social y negociación que brinda la democracia formal. Estos acercamientos no dieron los resultados esperados debido a la gravedad de las medias de ajuste económico que habían adoptado los respectivos gobiernos de Sebastián Piñera en Chile y Lenin Moreno en el Ecuador¹⁰.

Negadas desde un principio las demandas de inclusión en las decisiones sobre el manejo territorial autónomo y la aplicación de derechos de autodeterminación, los representantes estatales echaron mano del privilegiado discurso securitario de la desestabilización y la criminalización de la protesta a través de la figura del terrorismo. En efecto, el establecimiento de estados de excepción y el despliegue simultáneo de las fuerzas militarizadas en ambos países en el mes de octubre -pese a que las protestas chilenas habían iniciado en agosto- precipitó una internacionalización de la crisis. En ambos países los presidentes adoptaron un discurso belicista y acusaron a los manifestantes de “insurgencia” y de estar instigados por fuerzas políticas antigubernamentales (Burdman, 2020).

¹⁰ Para el caso ecuatoriano, las protestas estuvieron lideradas por “grupos indígenas y otros sectores de la sociedad inconformes con las medidas económicas del presidente Lenin Moreno que incluyen -entre otras- la eliminación de los subsidios a los combustibles”. Véase al respecto “Crisis en Ecuador: continúan las protestas mientras el gobierno y el movimiento indígena se preparan para dialogar este domingo”, *BBC Mundo* (en línea). Recuperado el 25 de marzo de 2021 de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50009459>. Mientras que para el caso chileno “desde el 18 de octubre miles de chilenos permanecen en las calles. Su principal motivo fue plantarse ante un aumento en el precio del boleto del metro, pero ahora la sociedad sigue enardecida y exige un cambio en el modelo económico ultraliberal que existe en el país desde hace más de 30 años y que ha cultivado una alta desigualdad. Véase al respecto “Estallido social en Chile, de la rebelión a la revolución por una mejora social”. *France24* (en línea). Recuperado el 25 de marzo de 2021 de: <https://www.france24.com/es/20191117-estallido-social-en-chile-de-la-rebeli%C3%B3n-a-la-revoluci%C3%B3n-por-una-mejora-social>

La irrupción política de los indígenas y sus movimientos sociales dejan al descubierto las contradicciones de los Estados nacionales en Chile y Ecuador en materia de democracia y cumplimiento de los acuerdos internacionales sobre derechos colectivos. También evidencian la incapacidad de procesar las demandas identitarias de los grupos históricamente excluidos porque reproducen esquemas de interpretación tradicional sobre la integración social sustentada en la subordinación, el racismo y la negación.

Los canales de comunicación, apertura y conocimiento mutuo son esenciales para minimizar la visión homogénea del Estado y de los mismos indígenas como un grupo sin mayores diferencias. El no tener en cuenta aquella visión se atenta contra los principios propugnados en el ámbito democrático y se corre el peligro de maximizar las contradicciones entre indígenas y gobierno. No tener en cuenta estos fundamentales factores promueve un círculo vicioso conflictivo que posee altas consecuencias para la convivencia pacífica en las sociedades multiculturales y pluriétnicas como la chilena y la ecuatoriana.

EL AUMENTO DE LOS MOVIMIENTOS “ANTIGÉNERO” EN EUROPA Y SU REPERCUSIÓN EN LA PAZ NEGATIVA Y POSITIVA

Claudia Cruz Almeida

Investigadora

Departamento de Transformación de Conflictos

Berghof Foundation (Alemania)

DOI: 10.14679/2405

1. INTRODUCCIÓN

El año 2020 marcó el comienzo de una nueva década y también se convirtió en un año singularizado por la pandemia del COVID-19, que ha afectado de manera transversal a todos los ámbitos de nuestra vida, desde la salud, lo económico y lo social (Gardini, 2020: 1-9), pero también lo político, ya que ha puesto en evidencia y ha ensalzado la polarización de la sociedad que se viene experimentando desde años atrás. El 2020 y principios de 2021 han visto ataques a la democracia y al Estado de derecho, como podrían ser la preocupante situación de Hungría y Polonia en Europa o el ataque al Capitolio de Estados Unidos en enero de 2021.

Este tipo de sucesos históricamente se han asociado a las dinámicas de los países del Sur Global. Sin embargo, se ha visto cómo estos fenómenos también han afectado al Norte Global, siendo el año 2019 “el año de las obstaculizaciones y de las protestas populares” de acuerdo con el Índice de Democracia de la Unidad de Inteligencia de *The Economist*. Uno de los motivos por los cuales el año 2019 se ha acuñado de tal forma es por “la regresión o estancamiento durante muchos años de democracias avanzadas tales como la de Estados Unidos y Europa. [...] Estas tendencias regresivas han alcanzado su apogeo en la década que finalizó en 2019” (*The Economist Intelligence Unit Limited*, 2020: 6). Dentro de este retroceso de la democracia, se encuentra el deterioro de las libertades civiles entre las que destacan la libertad de prensa, la libertad de expresión y otras libertades individuales como la igualdad de género, elección de trabajo o estudio. El Índice de Paz 2020 del Institute for Economics and Peace (IEP) también recogió que, a pesar de que Europa

sigue siendo la región más pacífica del mundo, ha experimentado cierto deterioro en su nivel de paz (IEP, 2020: 4).

En el marco de estos años de protestas populares, los movimientos “antigénero” se han ganado su espacio. De acuerdo con la Fundación Heinrich Böll, los movimientos antigénero son aquellos “movimientos que se oponen a una mayor igualdad entre mujeres y hombres y el respeto por las decisiones individuales relativas a la vida privada” (Heinrich Böll Foundation, 2020: 7). Durante muchos años, los movimientos sociales y los Estado han avanzado en pro de una sociedad justa, igualitaria e inclusiva. En septiembre de 2014, Jean-Claude Juncker tomó posesión como presidente de la Comisión Europea con una apuesta clara por la justicia, libertad y la igualdad de género: “ahora me presento aquí con nueve candidatas a Comisarios, no es un avance en la igualdad de género, pero al menos no damos un paso atrás” (Juncker, 2014). Sin embargo, en 2016 pudimos ver como otras narrativas se abrían hueco en el marco de la Unión Europea: “Por supuesto que las mujeres deben ganar menos que los hombres porque son más débiles, más pequeñas y menos inteligentes, deben ganar menos y eso es todo”- así se pronunciaba Janus Korwin-Mikke, miembro del Parlamento Europeo sobre la diferencia salarial de género. A pesar de que Janus Korwin-Mikke fue suspendido de empleo por 10 días y de sueldo por 30 días, este tipo de narrativas se han hecho cada vez más predominantes en diferentes ámbitos de la vida política y social de la Unión Europea.

Este trabajo responde a la siguiente pregunta: ¿son los movimientos antigénero un reto para la seguridad de los Estados democráticos? Este tipo de movimientos se han movilizado a favor de la “teoría antigénero” en los últimos años en toda Europa. Este trabajo analiza la tendencia al alza de dichos movimientos en relación con el Estado democrático y las posibles amenazas que los primeros podrían ocasionar al segundo. La relevancia de este tema deriva de la importancia de detectar posibles señales de alerta entre movimientos sociales y posibles amenazas a la seguridad nacional. Tal como nos indican Cárdenas et al. (2018), es de especial importancia desarrollar marcos de análisis que estudien de manera detallada los movimientos sociales y detectar cuándo estos pueden afectar a la seguridad nacional del estado (Cárdenas et al., 2018: 2). En concreto, estos autores, han desarrollado un marco conceptual para, a través de la computación de datos, examinar y detectar amenazas dañinas para los intereses del Estado. En este modelo, los autores delimitan tres fases: detonación de los eventos, período de alarma y período de interpretación de la crisis, para finalmente determinar sugerencias en relación con la seguridad nacional (Cárdenas et al., 2018: 4).

El objetivo de este trabajo ha sido trabajar la fase de interpretación de la crisis. He realizado un análisis discursivo entre el Estado y los movimientos antigénero, y sus efectos en la paz, con el propósito de trazar líneas de conexión entre la seguridad de los Estados y los movimientos antigénero. Para cumplir con este objetivo, este trabajo comienza con una primera sección de análisis del concepto de Estado, así como la relación que la construcción de Estado guarda con la construcción de una paz sostenible y duradera. La segunda sección del trabajo corresponde con una descripción de los movimientos antigénero y sus características. A continuación, le sigue un análisis de interpretación de los movimientos antigénero y qué relación guardan con el Estado como garante la paz. Por último, se incluyen las conclusiones del trabajo y posibles futuras investigaciones.

2. EL ESTADO

En esta sección hablaremos del Estado, qué es el Estado y qué funciones cumple, para posteriormente poder relacionarlo con los movimientos antigénero y analizar si estos suponen una amenaza para el Estado.

2.1. Las funciones del Estado

La Paz de Westfalia en el siglo XVII dio lugar al concepto de Estado-Nación, que ha evolucionado, tanto en funciones como en particularidades, hasta obtener el concepto de Estado Moderno con el que trabajamos hoy en día en las Relaciones Internacionales. Sin embargo, dependiendo de la corriente ideológica a la que nos reframos, el Estado tendrá un rol u otro en la comunidad internacional. Si nos remontamos a la teoría Neorrealista apoyada por Kenneth Waltz, podremos hablar de un sistema anárquico de Estados soberanos que se encuentran en constante probabilidad de guerra (Waltz, 2001: 237) y, por tanto, su objetivo principal es aumentar su poder en las diferentes esferas de influencia: militar, económica, cultural y política (Ross, 2003). Por otro lado, desde una perspectiva Marxista, el Estado es el mecanismo mediante el cual la clase burguesa ejerce su opresión sobre la clase trabajadora (Hay, 1999: 154). Desde una perspectiva feminista, por ejemplo, el Estado ocupa una posición polémica (Tambe, 2010: 161), ya que en ocasiones este se presenta como mecanismo de soporte básico para las tesis y objetivos feministas, mientras que, en otras ocasiones, el Estado refuerza al mismo tiempo los principales problemas que destacan las teorías feministas, como podría ser el militarismo, el patriarcado, el capitalismo, el trabajo sexuado, el trabajo no remunerado, entre otros aspectos. En 1995, Catharine MacKinnon escribía que “el feminismo no tiene una teoría del Estado” (MacKinnon, 1995: 277). Con el paso del tiempo, el feminismo se ha consolidado como una vertiente de las teorías de las Relaciones Internacionales y también se ha debatido entre el Estado como una fuerza liberadora o una fuerza coercitiva (Tambe, 2010: 162). En 2006, Johanna Kantola publicó la obra *Feminists Theorizethe State* en la que recoge de forma coherente y amplía los diferentes discursos feministas que se han desarrollado en torno al concepto de Estado. En este sentido la autora nos habla de un Estado neutral, un Estado patriarcal, un Estado Capitalista, un Estado benevolente para con las mujeres y un Estado diferenciado (Kantola, 2006: 5). Cada uno de estos discursos varía según el contexto geográfico, histórico y cultural en el que nos encontremos, además del momento en concreto o la situación. Por ello, Kantola nos indica que se tratan, en ocasiones, de discursos que pueden llegar a ser contradictorios en sí mismo (Kantola, 2006: 156): “La diversidad [de los discursos], en conclusión, refleja las contradicciones y diferencias en el Estado en sí mismo; un conjunto de instituciones, procesos y prácticas que en ocasiones se contradicen las unas a las otras” (Kantola, 2006: 157).

Tal como nos indica Alexander Wendt, la identidad de los Estados se adquiere tras un proceso de construcción colectiva de la realidad (Jackson y Sørensen, 2007: 168). En esta teoría se enmarca la concepción del Estado neutral, que se entiende como el resultado derivado de las luchas políticas. Para Georgina Waylen (Waylen, 2012: 6), el Estado es el escenario en el que los intereses son contruidos activamente, en lugar de estar precon-

cebidos. Si bien es cierto que en ocasiones el Estado representa el vehículo “garante de la violencia heterosexista” (Valobra, 2015: 39), también puede ser una herramienta mediante la que asegurar y reforzar la igualdad de género, como es el discurso predominante en Finlandia (Kantola, 2006: 157).

A la hora de caracterizar las diferentes visiones sobre el Estado, la autora habla del rol o las funciones del mismo. De igual forma, para autores como Pierson (2011), aunque definir el concepto de Estado resulta complicado, sí que podemos identificar las funciones esperadas o comunes de este, que el autor resume en: monopolio del uso de la fuerza, territorialidad, soberanía, constitucionalidad, poder impersonal, burocracia pública, autoridad/legitimidad, ciudadanía e imposición (Pierson, 2011: 6). Así mismo, para Bob Jessop (2009), el Estado se puede definir por las funcionalidades que este mismo tiene y que son socialmente aceptadas (Jessop, 2009: 374). Es por ello por lo que el Estado podemos definirlo o analizarlo en cuanto a las funciones que presta a la ciudadanía. Dichas funciones no tienen por qué ser intrínsecamente violentas u opresivas. Para tratar de desarrollar una teoría feminista del Estado, MacKinnon (1995: 283) planteaba diferentes preguntas, entre ellas se preguntaba qué es lo que puede hacer el Estado por las mujeres. Como vemos, se pregunta qué hace, es decir, nuevamente nos referimos a las funciones que el Estado realiza para alguien.

En el caso de MacKinnon, realiza un estudio de las funciones del Estado respecto al género. Este aspecto es importante ya que el análisis ciego de las funciones del Estado en relación con el género puede derivar en obviar violencias estructurales y de poder. Una vez más, cabe resaltar que, dichas relaciones de poder ejercidas mediante el género, la raza, la edad u otros aspectos, son un constructo social producido y promulgado en la comunidad mediante discursos e ideologías (Lennie, 1999: 99). Es por ello que el Estado, en su esencia, es neutro y no es potencialmente beneficioso ni perjudicial para ningún grupo (Waylen, 2012: 4).

2.2. El Estado como garante de la paz

Así, en su carente inherente, el Estado tiene la función de garantizar a la sociedad civil sus derechos como ciudadanía, así como el acceso a la “asistencia pública y las reformas sociales [...] y la representación de los intereses [de los grupos sociales]” (Ramons, 2012: 531). Es decir, la función del Estado, de la que emana su definición, es defender el interés colectivo y trabajar para la voluntad de toda la ciudadanía. La figura del Estado como garante del bien común se consolidó en las prácticas internacionales, sobre todo, después de la publicación de Una Agenda para la Paz (*An Agenda for Peace*), escrita por el sexto Secretario General de Naciones Unidas Butros-Ghali en 1992. Las misiones que promovía esta Agenda, incluían un concepto amplio sobre la paz, que consideraba la reconstrucción del Estado¹ como mecanismo clave para la estabilidad.

¹ Butros-Ghali describe las actividades de las nuevas ampliadas misiones de paz como: «el desarme de los ex combatientes, la custodia y posible destrucción de armas, repatriación de refugiados, el apoyo en materia de preparación y adiestramiento de personal de seguridad, la observación de elecciones, la adopción de medidas para proteger los derechos humanos, la reforma o el fortalecimiento

Así, el Secretario General entendía que, sin la reconstrucción del aparato de gobernanza, es imposible lograr una paz sostenible. De ahí surge la conceptualización del Estado como garante de la paz. Sin embargo, como hemos mencionado anteriormente, no se trata de un concepto cualquiera de Estado, sino aquel que respalda la seguridad individual de todas las personas que en él habitan. Así lo define Butros-Ghali: “Un requisito para dar solución a estos problemas [de inestabilidad y paz] es que, al comprometerse a respetar los derechos humanos, se actúe con especial consideración para con los derechos de las minorías, sean estas étnicas, religiosas, sociales o lingüísticas [...] Sin duda, ese instrumento, conjuntamente con los mecanismos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos, y que son cada vez más eficaces, mejorará la situación de las minorías y, por ende, la estabilidad de los Estados” (Butros-Ghali, 1992: 6). Por lo tanto, observamos que el Estado se entiende no sólo como el mecanismo para asegurar la paz, sino también como el respaldo para los derechos de las personas, incluyendo con igual carácter a los grupos minoritarios.

De la relación entre la construcción de Estado y la consolidación de la paz también nos habla Alina Rocha Menocal (2010), que nos indica cómo este aspecto se ha convertido en una prioridad para diferentes actores internacionales como la OCDE, la Comisión Europea, el PNUD, la Agencia de Desarrollo Canadiense (CIDA), la Agencia de Desarrollo Estadounidense (USAID), el Banco Mundial, entre otros. Así, un Estado que no es capaz de consolidar la paz es aquel que se caracteriza por “la incapacidad o a la falta de la voluntad política de cumplir con las funciones estatales esenciales”, que puede derivar en problemas de “conflicto, inestabilidad, terrorismo, tráfico y violencia organizada” (Rocha Menocal, 2010:1-4). La mencionada autora traza el vínculo entre el Estado y la paz concluyendo que para consolidar la paz se debe trabajar en el “fortalecimiento de instituciones más inclusivas, representativas y responsables, que incorporan a todas las partes interesadas y también a las que convencionalmente no han tenido una voz (incluyendo a las mujeres, minorías étnicas, etc.)” (Rocha Menocal, 2010: 5). Para autores como Grävingholt et al. (2012: 1), la construcción de Estado implica el refuerzo de la legitimidad, el restablecimiento de las fuerzas de seguridad y orden del Estado, la implementación de justicia, bases económicas, servicios e ingresos. Como vemos son dos maneras de entender la consolidación de la paz en el marco de la construcción del Estado. En la primera perspectiva, se puede apreciar mayor énfasis en la participación política de la ciudadanía, su bienestar social e inclusión; mientras que en la segunda prima la seguridad física de las personas y la capacidad del Estado de preservar la misma. En el discurso de las relaciones internacionales, en muchas ocasiones, se presentan ambas como perspectivas dicótomas, en la que la primera apoya el Estado de bienestar, como podría ser el caso de los Estados de los países nórdicos europeos y la segunda defiende más la libertad y seguridad individual, así como el monopolio de la fuerza por parte del Estado, como mecanismo para alcanzar un Estado sólido con paz duradera. A continuación, argumentaré cómo ambas perspectivas deben concebirse de manera holística para garantizar una paz sostenible.

de las instituciones gubernamentales y la promoción de procesos tradicionales y no tradicionales de participación política» (Butros-Ghali, 1992: 17).

2.3. Paz Negativa y Paz Positiva

Cuando nos preguntan ¿qué es la paz?, o ¿qué Estados son más pacíficos?, muchas personas visualizan únicamente aquellos Estados en los que no existe un conflicto armado visible. En este sentido, tendemos a asociar la paz “simplemente como la ausencia de guerra” (Koopman, 2017: 1). Es decir, la existencia de conflictos y violencia se tiende a asociar con las guerras entre Estados, guerras civiles, actividades insurgentes o terrorismo, entre otros. Esto quiere decir, que detectamos de forma sencilla un conflicto cuando se dan baños de sangre. Sin embargo, la realidad es que existen otros tipos de violencia, incluso más peligrosas que, a veces, no podemos percibir a simple vista, pero que oprime, reprime, marginaliza, fragmenta y excluye individuos. La problemática de esta noción reduccionista de la paz es que invisibiliza otro tipo de violencias que, pueden ser igual de perjudiciales o que incluso, pueden ser indicadores de un posible escalamiento de la polarización y violencia en el país. Incluso si una sociedad se declara en situación de paz, el hecho de no reconocer todos los rostros que la violencia puede implicar el fortalecimiento de violencias estructurales (Paarlberg-Kvam, 2018: 3). Como no se puede hablar de la paz sin hacer referencia a la violencia a continuación, revisaré en detalle los conceptos de paz negativa y paz positiva, en relación a la ausencia de violencia que cada una de ellas alude.

Johan Galtung es uno de los autores pioneros en los estudios de Paz y de Conflictos y es a él a quien se le atribuye esta distinción entre paz negativa y paz positiva. Gracias a su contribución mediante el triángulo de la violencia, podemos entender que la violencia no es solo el daño visible (violencia directa), sino también el sistema que lo apoya (violencia estructural) y la cultura o ideología que la justifica (violencia cultural). Así el autor nos explica como la paz negativa está relacionada directamente con la violencia directa.

La violencia directa es aquella que es visible y que se realiza de forma intencionada con el objetivo de dañar física o psicológicamente a otra persona. Galtung (1990: 292) señala como ejemplos de violencia directa los asesinatos, matanzas, masacres, aislamiento social y resocialización forzosa, asedios, sanciones, detenciones, entre otros. La violencia directa es posible gracias a la violencia estructural que la sostiene. Johan Galtung (1969: 173) describe la violencia estructural como un estadio de violencia normalizada, que es silenciosa y está a nuestro alrededor como “aire”, pero que en ningún momento se debe asumir que esta es menos dolorosa que la violencia estructural.

La violencia estructural hace referencia al sistema desigual de relaciones de poder que posibilitan prácticas discriminatorias y de exclusión. La violencia estructural existe cuando un grupo se beneficia de ciertos privilegios por encima de otro(s) grupo(s), esto se consigue, de acuerdo con Galtung (1990: 292) a través de la marginalización o la fragmentación de la sociedad. Por último, el sistema de violencia estructural se mantiene a través de la violencia cultural, que hace referencia a una ideología que justifica relaciones de poder desiguales. Así, Galtung resume que la “violencia directa es un evento, la violencia estructural es un proceso, y la violencia cultural es un invariante permanente” (Galtung, 1990). La violencia cultural es todo aquel elemento que justifique de una forma u otra la prevalencia de un sistema desigual de relaciones de poder. Entre estos elemen-

tos, Johan Galtung menciona la religión, la ideología, el lenguaje, el arte, la ciencia, entre otros elementos. En la ausencia de estos tres tipos de violencia, se dice que estamos en una situación de paz negativa, en la que no hay violencia, pero tampoco hay paz positiva (Galtung y Fischer, 2013: 174).

Por lo tanto, en una situación en la que algún grupo de la población quede excluida de ciertos beneficios, se debe considerar una situación de conflicto o violencia. ¿Cómo se pueden identificar estas situaciones? Galtung nos indica que la paz negativa y la paz positiva se alcanzan siempre y cuando todas las necesidades básicas de las personas deben estar cubiertas (Galtung, 1996: 32). Desde un enfoque de capacidades humanas, Martha Nussbaum reconoce que además de las necesidades anatómicas de las especies humanas, las personas también tienen las necesidades básicas de afiliación, tener la posibilidad de vivir y convivir, así como “poseer las bases sociales del respeto de sí mismo y de la no-humillación [...]”. Esto implica, como mínimo, protección contra la discriminación basada en la raza, el sexo, la orientación sexual, la religión, la casta, la etnia o el origen nacional” (Nussbaum, 2012: 128).

Por lo tanto, ¿cuál es aquel Estado que garantiza la paz? Aquel que reconoce, asegura y preserva la integridad física y social de cada una de las personas que en él habitan. Y ¿cuál es entonces el origen de la violencia? La incapacidad del Estado de asegurar dichas necesidades básicas. Tal como nos indica Gonzalo Sánchez (2000) quien, en su explicación sobre el origen de las violencias colombianas, habla de la “incapacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones económicas sociales y culturales (*origen de la guerrilla*), por un lado; e incapacidad para garantizar la seguridad pública, como es función esencial de cualquier Estado moderno con relación a la vida, la propiedad y las libertades ciudadanas (*origen de los paramilitares*). Aquí radica la esencia de la naturaleza de la crisis colombiana: dos rivales, contra un enemigo ausente, el Estado” (Sánchez, 2000: 294).

En esta sección del capítulo, he desarrollado cuál es la figura del Estado, qué relación guarda con la consolidación de paz y sobre qué tipo de Estado y paz me refiero. Aclarados estos términos, en la siguiente sección abordaremos la cuestión de este trabajo: los movimientos antigénero, con el objetivo de entender si presentan una amenaza para el Estado, entendido como garante de la paz sostenible, y a su vez esto interpretado como aquel que asegura todas las necesidades humanas.

3. MOVIMIENTOS ANTIGÉNERO

3.1. Definición

El concepto de género, diferenciado del de sexo biológico, no se ha instalado de manera sencilla en los discursos teóricos y tampoco en la vida cotidiana. Simone de Beauvoir con su obra *El Segundo Sexo* (1949) fue pionera en elaborar la idea de que “una no nace mujer, una se hace mujer”, es decir que el género y las características que se asocian al mismo, no se definen por razones biológicas al nacer, sino que son un constructo social. De esta forma se crea una distinción entre lo biológico y lo social. Estas ideas dieron lugar a la ruptura del binarismo de la identidad de género y al entendimiento de la mis-

ma como algo diverso, construido y de elección individual. A pesar de que sigue siendo un concepto disputado, hoy en día podemos hablar de personas intergénero, transgénero, género fluido, queer, cisgénero, etcétera. Atendiendo a la diversidad del concepto de identidad de género, no sorprende que a la hora de definir los movimientos “antigénero”, encontremos un amplio abanico de perspectivas.

RomanKuhar y David Paternotte (2017) han elaborado uno de los trabajos más extensos y detallado sobre las campañas antigénero en Europa. Los autores describen los movimientos antigénero como aquellas campañas que “ponen en disputa la igualdad de género, los derechos de las personas LGTB, la perspectiva de género [...] o la ciudadanía sexual” (Kuhar y Paternotte, 2017: 2). Elena Zacharenko (2019) describe cómo las campañas antigénero se han organizado en torno a aspectos tan diversos como “los derechos reproductivos de las mujeres, derechos LGTBI, educación sexual y violencia de género”. Dependiendo del país en el que se manifieste el fenómeno, las campañas antigénero se concentran en torno a un tema en concreto u otro. Por lo tanto, no se puede generalizar en cuanto al movimiento, ya que como nos indica Eszter Kováts (2017), en España se organizan en contra de algunos derechos de las mujeres, como los derechos reproductivos; en Croacia, Francia y Eslovenia en contra de los derechos LGTB, como el matrimonio de personas del mismo sexo; en Polonia, Hungría, Alemania, Austria o Rumanía los movimientos se organizan en relación a políticas públicas de género como educación de género en las escuelas o la ratificación del Convenio de Estambul del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica o incluso organización en contra de la financiación de los departamentos universitarios destinados a los Estudios de Género, como sucede en Alemania o Polonia (Kováts, 2017: 175).

De igual forma, Michelle Gallo (2020) coincide en señalar que los movimientos antigénero surgen cuando se dan movilizaciones en torno a la educación sexual en las escuelas, los derechos reproductivos de las mujeres y la adopción y el matrimonio por personas del mismo sexo. La autora define los movimientos antigénero como “un movimiento transnacional que está presionando hacia un retroceso de los derechos de las mujeres y de los grupos LGTBI” (Gallo, 2020: 1).

La Unión Europea también se ha hecho eco de estos fenómenos. El Parlamento Europeo en 2018 publicó un informe sobre el deterioro de la igualdad de género y los derechos de las mujeres y las niñas en la Unión Europea en los últimos años, afectando en concreto las áreas de políticas públicas de “educación, derechos reproductivos y sexuales y políticas relacionadas con la prevención y la eliminación de la violencia en contra de las mujeres” (Borbála et al., 2018: 8). Tras revisar la literatura existente sobre los movimientos antigénero, hay varias palabras que aparecen de forma recurrente, estas son: derechos LGTB, igualdad, relaciones sexuales heterodoxas, emancipación, derechos sexuales y reproductivos, ciudadanía sexual, educación sexual, violencia de género, educación de género, identidad de género y heteronormatividad. Por lo tanto, en este trabajo, los movimientos antigénero se definen como aquellas movilizaciones sociales que se organizan en contra de estos elementos señalados anteriormente.

3.2. Estrategias

El avance en igualdad de género y derechos y libertades individuales en Europa en las últimas décadas, una asignatura que parecía superada en términos de una sociedad más igualitaria e inclusiva, se ha visto deteriorado por los movimientos antigénero. Tal deterioro sorprende ya que la tendencia tanto en Europa, como en otros lugares del planeta es hacia la inclusión y hacia sociedades más solidarias. Es por ello que es interesante explicar también de qué forma los movimientos antigénero justifican su oposición ante esos avances.

Uno de los motivos recurrentes para justificar, por ejemplo, el veto a los estudios de género, la educación sexual y de género, o la producción de saberes relacionados con la perspectiva de género, es la protección de los niños y niñas. Los movimientos alegan que la “ideología de género fomenta la hipersexualización de los niños, así como la pedofilia” (Kuhar y Patternotte, 2017: 6). La protección y la salud durante la infancia es un aspecto muy importante en la sociedad, a tal punto que resulta sencillo securitizar un elemento que se enmarca como una amenaza para los niños y las niñas. Así los movimientos antigénero se encargan de construir “un enemigo común” (Kováts, 2017: 185) ante el cual las familias deben organizarse para protegerse (Heinrich Böll Foundation, 2015: 8).

Por otro lado, otra estrategia utilizada para la movilización en contra de la perspectiva de género es definirla como una “ideología antinatural”. En 1995, después de la Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, el Vaticano tomó posiciones respecto a incorporar la idea de la perspectiva de género y definió esta como una “ideología dañina para la ciencia y la naturaleza” (Gallo, 2020: 1). Algunos estudios incluso asocian los orígenes de los discursos antigénero a los escritos del Vaticano en la época de los 90 (Kováts, 2017: 178).

Por lo tanto, enmarcar la perspectiva de género como un discurso enemigo de la Iglesia Católica, ha conseguido más adeptos a los movimientos, no solo en Europa, sino también en otros contextos como el colombiano, en el que el plebiscito sobre el Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP se saldó con un “no” a la paz, principalmente por la perspectiva de género que este incluía y la movilización de la Iglesia en su contra. Otra estrategia que usan estos movimientos frecuentemente, sobre todo en el este europeo, es la asociación de la perspectiva de género con una “teoría” o “ideología” de género que responde al “proyecto neo-colonial de Occidente que busca imponer su delusión sobre el género en el resto del mundo” (Kuhar y Zobec, 2017: 34-35). Kuhar y Zobec (2017) explican que esta es una forma populista por parte de los movimientos antigénero para así “revivir los recuerdos indeseados de los regímenes totalitarios del pasado” (Kuhar y Zobec, 2017: 35). Citan como ejemplo al Obispo polaco Pieronek que afirmó que “la ideología de género es peor que el comunismo y el nazismo juntos” (Kuhar y Zobec, 2017: 35).

Así, la protección de la infancia y la familia, la defensa de lo natural y los valores tradicionales, el apoyo de la Iglesia y el encuadre de la perspectiva de género como un proyecto impuesto, son suficientes motivos para organizar los movimientos antigénero. Sin embargo, la realidad es que se tratan de argumentos sin legitimación, ya que la perspectiva de género ante todo busca una vida digna para cada individuo, una sociedad

menos opresiva, más igualitaria e inclusiva (Gallo, 2020: 2), además de luchar activamente en contra de la opresión en base a género, preferencias sexuales u otras distinciones productos del constructo social y la cultura que pueden causar discriminación de forma interseccional.

3.3. Actores

Las estrategias de organización utilizadas por los movimientos antigénero representan un popurrí variado de elementos. Lo mismo ocurre con los actores de este movimiento. En la Tabla 1 he recogido los actores predominantes en el movimiento antigénero de 15 países europeos. En cuanto al tipo de actores se puede apreciar que en ocasiones el movimiento antigénero se organiza en torno a partidos políticos, mientras que en otros se trata de colectivos sociales o religiosos, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de padres o incluso colectivos de asociaciones de diferente naturaleza. Tal como resumen Kuhar y Paternotte (2017: 259) el fenómeno antigénero “incluye una constelación compleja de actores en cada país: asociaciones de familias, grupos antiaborto, conservadores, religioso, dignatarios católicos, nacionalistas y populistas, grupos de extrema derecha y otros”.

En la Tabla 1 también se han incluido algunas citas seleccionadas sobre los actores que defienden el movimiento antigénero. En las mismas podemos ver como la perspectiva de género se enmarca en términos “propagandísticos”, también se habla de la educación sexual y de género como un ataque a la infancia, se niega la existencia de violencia de género y se ensalza la heteronormatividad, considerando de “enfermedad” cualquier desviación de la misma. Kuhar y Paternotte (2017: 256) lo definen como un ataque al “control sobre el cuerpo de uno mismo, la posibilidad de autosuperación de la identidad de uno mismo y la protección social en el contexto de reconocimiento legal de parejas no heteronormativas”.

Podemos determinar entonces que los movimientos antigénero criminalizan y discriminan ciertas identidades. Esta fuera de los objetivos de este trabajo analizar cada uno de los actores, pero sí es importante destacar la esfera en la que se movilizan, ya que a la hora de entender el impacto que los mismos puedan llegar a tener frente al Estado democrático, dependerá del nivel de alcance de los movimientos. En ese sentido, podemos ver que se tratan de movimientos que han permeado lo social, lo político y lo cultural, de tal forma que se agrupan tanto en la vida cívica, pero que ocupan escenarios en los que se toman decisiones en relación con las políticas públicas, lo que significa que su cercanía al Estado es inminente. ¿Supone esto un problema para la seguridad del Estado?

Figura 1: Selección de algunos de los actores de los movimientos antigénero en Europa.

País	Actor	Tipo de actor	Discurso
Alemania	Alternative für Deutschland (AfD)	Partido Político	“La Alternative für Deutschland rechaza las regulaciones de cuotas de género para todos los ámbitos del trabajo y la vida, pero también cualquier forma de cotización basada en otras características sociodemográficas, ya que contradicen los principios de igualdad de oportunidades y libre competencia. La Alternative für Deutschland rechaza estrictamente cualquier propaganda estatal - en las escuelas, los medios de comunicación o en los espacios públicos - sobre determinadas orientaciones o comportamientos sexuales. Se excluye la promoción de la familia clásica.”
Austria	Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) Identitäre Bewegung Österreich (IBÖ)	Partido político	“En Austria no necesitamos promover relaciones basadas únicamente en la sexualidad. Yo soy católico y cristiano, la Iglesia también habla de la enfermedad de la homosexualidad.” –Heinz Christian Strache
Bélgica	Pontificio Consejo para la Familia	Curia de la Iglesia Católica	

Croacia	Vigilare	Organización no gubernamental	“Hemos convertido a nuestros niños, quienes deberían disfrutar del máximo cuidado en nuestra sociedad, en cobayas” –Vice Batarello, presidente de Vigilare sobre la adopción por parte de parejas del mismo sexo.
Eslovenia	Civilna iniciativa zadružino in pravice otrok (Iniciativa Civil para la Familia y los Derechos de los Niños, CIDPO).	Colectivos Sociales	“La iniciativa se opone firmemente a la publicación de historias que promuevan la homosexualidad, especialmente en revistas para los más jóvenes.” - Vesna Vilcnik
España	Conferencia Episcopal Española (CEE) HazteOír Foro Español de la Familia Vox	Colectivos religiosos, sociales y partido político	“El feminismo nos quiere oprimir. Se criminaliza a la mitad de la población por su sexo con las leyes totalitarias de ideología de género”. “Persecución efectiva de denuncias falsas” - VOX sobre la violencia de género.
Francia	La Manif Pour Tous (LMPT)	Colectivo de asociaciones	“La tecnología debe ayudarnos a proteger el embrión humano, no a destruirlo” - LMPT sobre el aborto.
Hungría	Magyar PolgáriSzövetség (FIDESZ)	Partido Político	

Irlanda	IONA Institute for Religion and Society Asociación de Padres de Escuelas Católicas (CSPA)	Colectivos religiosos	“Ciertamente no estaría en desacuerdo si decidieran describirme como alguien que puede sentirse ocasionalmente un poco incómodo en las comunidades gay.¿Pero una “fuerte aversión”? ¡Definitivamente no! Dicho esto, comparto la convicción del Instituto Iona de que el matrimonio es una asociación tradicional y nuestra institución más vital y centrada en los niños. Por eso me opongo a los matrimonios homosexuales. El matrimonio tradicional entre hombre y mujer ha servido bien a la sociedad a lo largo de los siglos.Nadie dice que los gays y las lesbianas con un amor duradero no deban tener su propia unión legalizada. Sólo que no la llamen matrimonio.”
Italia	La Manif Pour Tous-Italy (LMPTI)	Colectivo de asociaciones	
Polonia	FundacjaMamy i Taty (Fundación Mamá y Papá); Stowarzyszenie i FundacjaRzecznikPrawRodziców (Fundación Defensora de los Derechos de los Padres); Inicjatywa Stop SeksualizacjiNaszychDzieci (Iniciativa para Frenar la Sexualización de Nuestros Niños); Asociación Paremos al Género.	Colectivos sociales	

Rumanía	Coalitiapentru Familia (Coalición para la Familia)	Colectivo de asociaciones	“¿Qué tipo de generaciones saldrán de la escuela? Toda sociedad necesita hitos morales, y los buenos ejemplos a seguir son tantos patrones de comportamiento. ¿Qué tipo de hitos ofrece la escuela a través de estos cursos de perversion moral, a una generación que todavía está a la deriva?”- Coalitiapentru Familia sobre la educación sexual en las escuelas
Bulgaria	Асоциация обществo и ценности (Asociación de Sociedad y Valores)	Colectivo Social	
Portugal	Ergue-te (Levántate)	Partido Político	“En la práctica, y escondido bajo el manto de la educación sexual, este es un paso más del “lobby gay” para poner en práctica su agenda.No se trata de educar aquí, sino de intentar conseguir una minoría ruidosa, apoyada por los medios de comunicación y, sobre todo, por la televisión, para intentar inculcar en nuestros jóvenes su adoctrinamiento.”
República Checa	Central EuropeanInspiration	Organización no gubernamental	

4. ANÁLISIS

En la Tabla 1 podemos ver diferentes tipos de discursos que refuerzan la idea de que los movimientos antigénero buscan la exclusión y la discriminación. El partido político Alternativa para Alemania tacha de propaganda y defiende que el único tipo de familia es la familia nuclear. El partido político de Austria Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) considera que las personas homosexuales tienen “una enfermedad”. Vigilare, ONG de Croacia, equipara la adopción de niños y niñas por parte parejas del mismo sexo a experimentar con “cobayas”. La Iniciativa Civil para la Familia y los Derechos de los Niños en

Eslovenia se opone firmemente a cualquier tipo de educación que contenga información sobre parejas homosexuales. El partido político de España VOX niega la existencia de la violencia de género, lo que supone que para este partido el género no existe y rechaza por ende la existencia de relaciones de poder en base al género. Por otro lado, Le Manif Por Tous en Francia acusa a la tecnología de ser utilizada para quitar vidas, en relación al aborto, lo que priva a las mujeres al derecho de la elección y al control sobre su propio cuerpo. El Instituto por la Sociedad y la Religión (IONA) en Irlanda también comenta que las parejas del mismo sexo se pueden amar, pero no unirse en matrimonio, lo que supone una exclusión institucional del sistema, puesto que efectivamente se derivan diferentes beneficios burocráticos de la institución matrimonial. La Coalición para la Familia en Rumanía considera la educación sexual una perversión moral y que fomenta la pornografía. En la misma línea se posiciona el partido político Ergue-te de Portugal, que considera la educación sexual un proyecto de propaganda por las parejas homosexuales.

Estas declaraciones componen un discurso de exclusión, en el que los movimientos antigénero se originan con el objetivo de eliminar la existencia de ciertas identidades o grupos, es por eso que son violentos y suponen una amenaza para el Estado. Se ha mencionado anteriormente que en este trabajo ahondamos el Estado como el Estado responsable de preservar la paz y que, a su vez, la paz es un concepto holístico que comprende ampliamente el respeto por la libre elección identitaria, la pertenencia a la comunidad y el disfrute de derechos sin distinción por raza, género, edad u otros elementos que se manifiestan de forma interseccional. En este sentido entonces, podemos decir que los movimientos antigénero suponen un tipo de violencia “por categorías” o “violencia selectiva”, ya que se enfoca en un público objetivo en concreto basado en la identidad (Gutiérrez-Sanín y Wood, 2019: 17).

Así, aquellas personas que optan por una identidad o decisión con las que los movimientos antigénero no están de acuerdo, se convierten en objetivo de discriminación y criminalización. Es decir, por ejemplo, si se enseña en las escuelas la posibilidad de que existan familias de diferentes tipos, los movimientos antigénero se movilizan para enmarcar estas enseñanzas como amenazas para la salud de la infancia e incluso ilegalizar estas enseñanzas². Esto implica la marginalización de otras formas de familias distintas a las nucleares y la exclusión de las mismas en la comunidad. Así, los movimientos antigénero crean un discurso ideológico que justifica la violencia que, en mayor medida, se trata de violencia cultural y estructural, pero que a la larga legitima y normaliza la violencia directa³. El hecho de que estos movimientos hayan permeado tanto lo social, lo cultural y lo político implica que ya se han normalizado dentro de la vida pública y privada. Para el Estado esto merma su capacidad de ser un Estado garante de la paz, ya que

² Un ejemplo de esto es el Pin Parental de la Comunidad de Murcia, en España, que, mediante una Resolución de la Consejería de Educación se aprobó dar conocimiento a las familias “de las actividades complementarias de las programaciones docentes que forman parte de la propuesta curricular con el objetivo de que puedan manifestar su conformidad o disconformidad con la participación de sus hijos menores en dichas actividades”.

³ De acuerdo al Observatorio de Personas Trans Asesinadas entre 2008 y 2020 ha habido 3.664 asesinatos reportados en todo el mundo, de los cuales más de 70 han ocurrido en Europa (Transgender Europe and Carsten Balzer, 2021).

los movimientos antigénero no permiten preservar la paz positiva y negativa, en cuanto que fomentan la marginalización de ciertos grupos que no coinciden con la identidad ortodoxa.

En ocasiones se debate sobre los límites entre la libertad de expresión y la violencia. Sin embargo, tal como se ha mencionado anteriormente el Estado en el que ciertos grupos de la sociedad quedan marginados, es más probable de sufrir crisis e inestabilidad. Edward Azar (1990), en sus tesis sobre conflictos prolongados, nos habla de diferentes motivos por lo que un conflicto se estanca y se perpetúa la violencia. Si bien es cierto que los movimientos antigénero no se tratan, aún, de un conflicto prolongado, las tesis de Azar nos sirven para entender si estos representan una amenaza para el Estado. Azar explica que los conflictos sociales surgen cuando (1) a un grupo se le niega la identidad propia, (2) cuando hay una ausencia de seguridad para la cultura y las relaciones y (3) cuando hay una ausencia de participación política mediante la cual se pueda remediar la situación de marginalización (Azar, 1990: 61). Los movimientos antigénero al negar la existencia de ciertas identidades dan pie a que estas exclusiones se conviertan en conflictos sociales que deriven en diferentes tipos de violencia.

Nur Sinem Kourou (2020: 8) sobre los movimientos antigénero afirma que son un ejemplo de la normalización de los grupos extremistas en el mundo de la política. La autora nos indica que existe especial preocupación cuando estos movimientos se organizan en partidos políticos y “sus campañas e ideas encuentran la posibilidad de transformarse en políticas de Estado” (SinemKourou, 2020: 8). Weronika Grzebalska (2016) considera que los movimientos antigénero suponen un “pagamento simbólico que une diferentes actores conservadores con el objetivo de cambiar los valores básicos de la democracia liberal europea” (Frzebalska, 2016: 4). Por eso la autora considera, que los movimientos antigénero no deberían observarse como una amenaza únicamente a los grupos identitarios que estos discriminan, sino como un reto a la democracia en general: “un caballo de Troya que hará cambios amplios y profundos en nuestro sistema político” (Frzebalska, 2016: 4). Michelle Gallo (2020: 4) coincide en considerar los movimientos antigénero un gran desafío para la democracia y los derechos humanos de las mujeres, las minorías sexuales e individuos cuyo género no se identifica dentro de las normas convencionales.

5. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha propuesto una definición del Estado como el Estado neutro producto de la construcción social que, por tanto, no es intrínsecamente opresor ni liberador. Por el contrario, el Estado se ha presentado como una herramienta mediante el cual se trabaja para la protección de los derechos, deberes y libertades de todos los individuos de la sociedad. Así mismo, este trabajo ha enunciado la tesis Estado-Paz, en la que se defiende que el Estado neutro es el garante de la paz. Para demostrar si los movimientos antigénero suponen una amenaza para este Estado, el trabajo ha presentado las principales características de estos movimientos. Se ha hecho un análisis de sus actores, objetivos, discursos y estrategias. Mediante este análisis, el trabajo ha enunciado la problemática de sus elementos en cuanto que estos se encuentran en contraposición con un Estado que permita una paz holística y sostenible.

Como se ha definido al principio del trabajo, Cárdenas et al. (2018: 4) nos indican que una vez se ha detectado la crisis e interpretado, el siguiente paso corresponde con la decisión en relación a las acciones que los órganos de gobierno tienen que tomar para tratar la crisis. Valorando que los movimientos antigénero se encuentran en la frontera del ataque de la democracia y la paz, como se ha expuesto en este trabajo, los gobiernos europeos deberían tomar medidas al respecto en caso de que fuese de interés reforzar el proyecto europeo de dignidad humana, derechos humanos, libertad, democracia, igualdad y estado de derecho.

La interpretación de la crisis realizada en este trabajo podría ser precedida con futuras investigaciones sobre las medidas que se podrían tomarse para frenar los movimientos antigénero. La literatura en este momento ha analizado los movimientos, sus actores, estrategias; en este trabajo se ha interpretado el movimiento antigénero para trazar su relación con la seguridad del Estado; por ende, futuros trabajos se podrían realizar en torno a la elaboración de propuestas de políticas públicas que frene la crisis de los movimientos antigénero, que merman el Estado, en tanto que menoscaban su capacidad para mantener la paz y la estabilidad en la sociedad sin violencia ni conflictos.

EL SECUESTRO DE COOPERANTES ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO

EL IMPRESCINDIBLE PAPEL QUE SERVICIOS DE INTELIGENCIA Y DIPLOMACIA JUEGAN PARA RESOLVER ESTOS PROBLEMAS DE FORMA EXITOSA

Dra. María Isabel Torres Cazorla¹
*Profesora titular de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales*
Universidad de Málaga
DOI: 10.14679/2406

1. INTRODUCCIÓN

Dentro de una obra dedicada a los retos del Estado democrático, ante las nuevas manifestaciones de violencia política, este trabajo pretende realizar una aportación desde la perspectiva del Derecho Internacional Público y las Relaciones Internacionales. Probablemente la perspectiva de análisis y las fuentes utilizadas sean radicalmente distintas a las que el lector va a encontrar en el conjunto de esta obra. Pero ello no quiere decir que este prisma de análisis no resulte útil, o al menos ésta no es la intención de quien suscribe las líneas que siguen.

Inmersa en la búsqueda de un tema que pudiese revestir cierta relevancia para la disciplina del Derecho Internacional Público y en el que asimismo existan elementos de conexión relevantes con la inteligencia² y la labor de los servicios diplomáticos de nuestro país, surgió

¹ Estudio realizado en el marco del Proyecto PID2021-122143NB-I00 del Ministerio de Ciencia e Innovación, titulado “Medio ambiente, seguridad y salud: nuevos retos del Derecho en el siglo XXI”, del que es investigadora principal la persona que suscribe estas líneas. Todas las páginas web mencionadas en el presente estudio han sido consultadas por última vez el día 9 de junio de 2023.

² En este trabajo utilizaremos una visión amplia de inteligencia, tal vez más ligada a lo que la doctrina especializada denomina “el ciclo de la inteligencia” en sus diferentes fases. Algunos de estos aspectos conexos, se encuentran claramente definidos por A. Díaz Fernández para quien “información

justamente la cuestión que analizaremos seguidamente. Se trata de la situación en la que, parece que lamentablemente con cierta frecuencia, se han visto inmersos cooperantes españoles, secuestrados en diversos lugares del planeta. Una llamada de atención que debemos hacer al lector es el hecho de que, en la medida de nuestras posibilidades, intentaremos citar siempre documentos oficiales o cuya existencia sea fácilmente comprobable, en el bien entendido de que, al tratarse de situaciones problemáticas, en las que el Gobierno suele actuar con suma cautela con el objetivo de lograr la liberación de sus nacionales secuestrados, no siempre resultará sencillo acceder a toda la información existente. Este es, probablemente, uno de los principales escollos con los que hemos tropezado a lo largo de nuestra investigación, dato sin duda que hemos de poner de relieve, para no llamarnos a engaño ni inducir a confusión a quienes lean estas páginas.

En este sentido, la investigación que realizaremos está limitada, temporal y materialmente hablando, pues recoge las situaciones en las que se han visto envueltos los cooperantes españoles desde hace algunos años, concretamente los casos más relevantes a este respecto y los menos estudiados, doctrinalmente hablando. Ceñiremos nuestro estudio al análisis de los supuestos relacionados directamente con dichos cooperantes secuestrados, sin perjuicio de que existan otros supuestos en los que se han visto envueltos españoles en ese mismo marco temporal³ (Jorge Urbina, 2009: 321-360; Espaliú Berdud, 2010: 17-59; Jiménez Pier-

es cualquier dato relativo a cualquier noticia que sea conocida; *espionaje* es un mecanismo, una técnica para llegar a conocer esa información por medios secretos e, *inteligencia* es el producto final que se entrega al decisor político o militar tras evaluar la fiabilidad de la noticia, integrarla e interpretarla”; vid. referencia a este autor citada por R. Martínez, “Cultura política sobre Inteligencia: hacia un encuentro con la sociedad”, Navarro Bonilla, D. y Esteban Navarro, M.A. (coords.), *Terrorismo global, gestión de información y servicios de inteligencia*, Madrid: Plaza y Valdés, 2007, p. 180. Una descripción detallada de las diferentes fases en las que puede consistir el denominado “ciclo de inteligencia”, véase Jiménez Ruíz, J., “Inteligencia en las Fuerzas Armadas Españolas”, *ibid.*, pp. 245-246, donde describe diferentes fases de dicho ciclo (dirección, obtención, elaboración y difusión).

³ Por supuesto, no se trata de los únicos casos de secuestros de españoles. Sin duda, un tema que cobró un protagonismo inusitado hace unos años fue el relativo al apresamiento de buques (piratería) especialmente en aguas somalíes y también del Golfo de Guinea. Meramente como ejemplos en los que se han visto envueltos buques de bandera o tripulación española, pueden recordarse los del *Alakrana* o *Playa de Bakio*. Jorge Urbina, J., “La cooperación internacional en la prevención y control de los actos de piratería en el actual Derecho del Mar”, Pueyo Losa, J. y Jorge Urbina, J. (coords.), *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*, Madrid: Iustel, 2009, pp. 321-360; del mismo autor “El régimen jurídico internacional de la piratería y los problemas que plantea su persecución en las costas de Somalia y el Golfo de Adén”, Castillejo Manzanares, R. (coord.), *La persecución de los actos de piratería en las costas somalíes*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2011, pp. 11-66. En este sentido resultan muy ilustrativas las comparecencias parlamentarias explicando las circunstancias de dichos secuestros y la liberación de los rehenes; vid. *Diario de Sesiones del Congreso-P*, IX Legislatura, núm. 126, pp. 31-64; *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso D*, IX Legislatura, núm. 377, p. 342. Un análisis de estos hechos puede verse en Ibáñez Gómez, F. y Esteban, M.A., “Análisis de los ataques piratas somalíes en el Océano Índico (2005-2011): evolución y modus operandi”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 1, 2013, pp. 1-28, en <https://revista.ieee.es/article/view/713/1302>. En relación con el Golfo de Guinea y la forma de hacer frente a los problemas suscitados en estas aguas, vid. Ibáñez Gómez, F., “Inseguridad marítima en el Golfo de Guinea: lecciones aprendidas de la lucha contra la piratería somalí”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 4, 2014, en <https://revista.ieee.es/article/view/305>. Ciertamente, el tema es relevante, pero hemos preferido ceñir nuestra investigación

nas 2009: 229-235). Dado que partimos de la idea de que las circunstancias concurrentes en dichos casos varían sobremanera, hemos preferido limitar nuestra investigación temporal y materialmente, al objeto de intentar extraer algunas conclusiones indiciarias que, de otra manera, resultarían de imposible abordaje si el tema se ampliase en exceso⁴.

Sin duda alguna, aquí convergen diversos elementos que hacen atrayente y que permiten abordar este tema desde una perspectiva en la que la inteligencia⁵ encuentra un marco en el que desenvolverse de manera prioritaria. Como hace unos años puso de relieve Villar Turrau, al señalar la relevancia que reviste la inteligencia, más aún en el ámbito del terrorismo (y en particular el de corte yihadista⁶):

“Las razones son varias: nos enfrentamos a un adversario poco definido; sus motivaciones nos resultan casi siempre ajenas; su lenguaje nos es desconocido, salvo excepciones; sus códigos de comportamiento no son los nuestros, y sus formas de actuación nos resultan extrañas y nos repugnan en muchos casos”⁷.

Estas palabras cobraron aún más relieve en los comienzos del año 2015, tras la masacre y el terror sembrados en París⁸. Estos hechos marcaron un hito en todo lo concerniente

a la situación de los cooperantes, al tratarse de cuestiones muy distintas, tanto en lo que concierne al móvil de dichos secuestros como a sus formas de ejecución y resolución. Y ello sin perjuicio de que este tipo de situaciones pueda desarrollarse en ámbitos más amplios, como señala Hernández Gutiérrez, J., “Insurgencia y Contrainsurgencia”, *Actores armados no estatales: retos a la seguridad global*, Ministerio de Defensa, Cuadernos de Estrategia, núm. 152, junio de 2011, p. 78, donde señala que: “El secuestro de personas, generalmente de civiles (religiosos misioneros, periodistas, turistas, cooperantes, etc.) y el correspondiente chantaje al que una banda insurgente somete a un Estado occidental es paradigmático a la hora de entender la simetría en el enfrentamiento”.

⁴ A modo de ejemplo, podemos señalar que el fenómeno del secuestro de cooperantes españoles no es algo que haya hecho su aparición en los últimos años, sino que podemos encontrar ejemplos ilustrativos desde la década de los noventa, momento en que la participación de nuestro país en actividades relacionadas con la cooperación internacional comienza a desarrollarse. Un esquema ilustrativo de ello puede verse en la información que publicó el *Diario El País* el 30 de noviembre de 2009 (http://elpais.com/elpais/2009/11/30/actualidad/1259572625_850215.html).

⁵ Con todas las connotaciones y retos que el propio término “inteligencia” y su efectividad plantean en la actualidad; meramente como ejemplo de ello véase Navarro Bonilla, D., “Lecciones aprendidas (y por aprender): metodologías de aprendizaje y herramientas para el análisis de inteligencia”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 0, 2012, pp. 63-88. Accesible en <https://revista.ieee.es/article/view/405/704>.

⁶ Sobre la complejidad que el fenómeno yihadista comporta, y sus múltiples variables, véase Cañete Blanco, P., “El Yihadismo como expresión de la violencia”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 10, 2017, pp. 119-146. Accesible en: <https://revista.ieee.es/article/view/192/314>.

⁷ Véase su “Introducción” en la obra *La Inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional*, núm. 141, Cuadernos de Estrategia, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Centro Nacional de Inteligencia, Ministerio de Defensa, junio de 2009, en particular pp. 12-13.

⁸ El tratamiento en los medios de comunicación de los ataques contra el semanario “Charlie Hebdo”, y el supermercado judío en París, que conmocionaron al mundo entero, a lo que se unieron las manifestaciones multitudinarias en Francia y otros Estados, fueron noticia durante la segunda semana de enero de 2015 y continuaron siéndolo después. Los múltiples interrogantes que el fenómeno deja tras de sí y los mecanismos para hacerle frente han marcado la agenda internacional durante años, y siguen haciéndolo. Meramente a modo de ejemplo, vid. http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2015/01/150113_paris_atacantes_apoyados_redes_terroristas_ch.

a la seguridad y los nuevos retos que la lucha contra el terrorismo (Echeverría, 2012) en sus diversas formas plantea, como problema global respecto al cual las tradicionales fórmulas han demostrado ser, en muchas ocasiones, ineficaces. Éste, sin duda, constituye un problema de amplio calado y cuyo abordaje en estas líneas resulta imposible, pero con el que existen elementos de conexión con el tema que nos ocupa y que seguidamente pasamos a desarrollar.

2. LOS COOPERANTES ESPAÑOLES EN EL EXTERIOR: ALGUNOS PROBLEMAS EN PRESENCIA Y ANÁLISIS DE CASOS CONCRETOS

Las circunstancias en las que los cooperantes internacionales desarrollan su labor se han vuelto cada vez más complejas. Y ello debido sobre todo a la aparición de numerosas células terroristas en lugares donde esa cooperación internacional es necesaria, por no decir imprescindible, que han visto en ellos –por el hecho de ser extranjeros occidentales- elementos vulnerables⁹ que les permiten retenerlos como baza de negociación para conseguir algunos de sus propósitos (liberación de presos como contrapartida, cobro de rescate para la liberación de dichos cooperantes, etc.). Se trata de “un nuevo problema de carácter internacional”, siendo “España actualmente el segundo país de la Unión Europea que ha sufrido un mayor número de secuestros por parte de Al Qaeda, Daesh u organizaciones directamente relacionadas con éstas” (Caballero y Crespo Alonso, 2018: 124). En suma, nos enfrentamos a una amenaza para la seguridad internacional, en palabras de Perianes Bermúdez (2011).

Tal y como hemos señalado en la introducción, pasaremos a centrar nuestra atención esencialmente en algunos supuestos, al haberse producido ya la liberación de los cooperantes en dichos casos y, en consecuencia, al ser accesible la información relativa a lo acontecido, al menos por parte de los medios de comunicación, que ofrecieron profusa información sobre ellos. Debido a la peculiaridad que revisten los cooperantes internacionales, centraremos nuestra atención en dichas figuras, sin dejar de constatar por ello la existencia de otros casos en los que, especialmente desde la esfera diplomática, se lleva a cabo una importante actividad para salvaguardar el trato de nuestros nacionales y la vuelta a la normalidad de los mismos¹⁰.

⁹ No se trata de un fenómeno nuevo, como puso de manifiesto Jiménez Piernas, C., en “La protección de trabajadores y cooperantes extranjeros en situaciones de conflicto interno, con especial referencia a la toma de rehenes”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 110, 1992, pp. 153-186.

¹⁰ Valga meramente como muestra, un botón, de hace algunos años: los esfuerzos que desde el ámbito diplomático se desplegaron durante el mes de junio de 2012 para facilitar un feliz desenlace a la situación en que se vio inmerso el equipo de cuatro personas integrantes de la Sección de Apoyo Legal de la Corte Penal Internacional (CPI); entre ellas se encontraba un español, que viajó a Libia para entrevistarse con el hijo de Gadafi, al objeto que continuar las actuaciones para que la CPI pudiese eventualmente llevar a cabo su enjuiciamiento, por aquel entonces. Sobre esta cuestión, véase Torres Cazorla, M.I., “Consejo de Seguridad, Libia y la Corte Penal Internacional: un análisis a la luz de la práctica reciente”, *La Corte Penal Internacional: una perspectiva latinoamericana* (Nicolás Boeglin, Julia Hoffmann y Juan Carlos Sainz-Borgo, eds.), Universidad para la Paz, 2014, pp. 341-361.

2.1. Los tres cooperantes de la ONG Barcelona Acció Solidària

El 29 noviembre de 2009 se produce el secuestro de tres cooperantes de la ONG *Barcelona Acció Solidària*, que formaban parte de una caravana que transportaba ayuda humanitaria a diferentes países, entre ellos Mauritania, lugar donde se produjo este incidente¹¹. La información que se difundió en los medios de comunicación al día siguiente daba cuenta de algunos datos del secuestro, como que se produjo en plena noche por un grupo de hombres armados y con la cara tapada por turbantes, y respecto del último de los coches de un convoy de trece vehículos, en la carretera que une Nuakchot con Nuadibú. Al día siguiente, los medios de comunicación españoles se hacían eco de la noticia¹². El lugar donde se produjo este secuestro se encontraba lejos del que se consideraba campo de acción tradicional de Al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), pero el mismo se atribuyó muy pronto a este grupo terrorista, que además lo reivindicó pocos días después mediante una breve declaración enviada a la cadena de televisión Al-Yazeera (Nievas Bullejos, 2009: 1). Se consideró “la primera acción terrorista de este género que se realiza contra occidentales en Mauritania” (Nievas Bullejos, 2009: 3). Las características de la zona la hacían enormemente propicia a que estos acontecimientos se produjesen con relativa facilidad¹³.

Este secuestro, además, se produjo en una jornada que revestía una enorme carga simbólica, al tratarse del día siguiente a la celebración del 49 aniversario de la independencia de Mauritania; este hecho, como señala Nievas Bullejos, por la fecha elegida “buscaría humillar a un gobierno incapaz de proteger a sus huéspedes extranjeros, cuando se celebra el aniversario del momento en que Mauritania asumió las riendas de su destino” (Nievas Bullejos, 2009: 4). En palabras de este mismo autor, este hecho “pone de manifiesto más que nunca, que los grupos terroristas patrocinados o inspirados por Al-Qaeda han cambiado su estrategia en Mauritania. Dejan definitivamente de utilizar el vasto territorio mauritano exclusivamente como refugio o desde el que lanzar algún ataque esporádico en zonas del interior, para considerar todo el territorio como campo de

¹¹ Unos días antes, el 25 de noviembre, había sido secuestrado el ciudadano francés Pierre Camette, en Ménaka, ciudad situada a 1.500 kms. de Bamako, la capital de Mali.

¹² Véase por ejemplo http://elpais.com/elpais/2009/11/29/actualidad/1259486227_850215.html; <http://www.abc.es/20091129/nacional-asuntos-exteriores/secuestrados-cuatro-espanoles-mauritania-200911292331.html>; <http://www.rtve.es/noticias/20091129/secuestran-tres-cooperantes-ong-catalana-mauritania/303482.shtml>.

¹³ En palabras de Nievas Bullejos, las características de este Estado (cuyo territorio duplica por ejemplo el de Francia), con escasa población (unos tres millones de habitantes), con algunas zonas montañosas y un vasto desierto que ocupa dos tercios de la superficie del país son factores que propician las incursiones de grupos terroristas a través de fronteras relativamente porosas, como Mauritania, Mali, Sahara Occidental y Argelia. Véase J. NIEVAS BULLEJOS, “Mauritania: el terrorismo islamista y sus consecuencias”, Real Instituto Elcano, ARI n. 169 (2009), de 16 de diciembre de 2009, p. 1, accesible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari169-2009. Por supuesto, a dicha expansión, inclusive por otras zonas del continente africano, no podía permanecer ajena la red terrorista Al-Qaeda; sobre este aspecto, en particular, véase Reinarés, F., “Terrorismo yihadista en el este de África: nexos entre la célula de al-Qaeda en Kenia y al-Shabab en Somalia”, *Real Instituto Elcano*, ARI núm. 143, 2011, de 25 de octubre de 2011, pp. 1-6. Accesible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/terrorismo-yihadista-en-el-este-de-africa-nexos-entre-la-celula-de-al-qaeda-en-kenia-y-al-shabab-en-somalia-ari/>.

batalla” (Nievas Bullejos, 2009: 6). Las características de la zona la hacen especialmente proclive para que la criminalidad en sus diferentes formas encuentre en ella un campo de actuación¹⁴, subsistiendo el riesgo en la actualidad (Gallego Gordon, 2018).

Una de las cooperantes fue liberada en marzo de 2010 (Alicia Gámez)¹⁵, mientras que los otros dos (Roque Pascual y Albert Vilalta) permanecieron retenidos en Malí casi nueve meses, siendo puestos en libertad en agosto de 2010¹⁶. “En todos estos casos fue necesario que el MAEC realizara gestiones intensas, constantes y discretas para conseguir la liberación de los secuestrados” (Martí Martí, 2011: 18; Badia Martí y Huici Sancho, 2020). Los medios se hacían eco de la noticia, empezando a desvelarse, aunque de manera inicialmente solapada, algunos detalles de la liberación y de los cauces que habían llevado a la misma¹⁷.

La organización que está detrás de la gran mayoría de estos secuestros es Al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI)¹⁸. Ello se pone de manifiesto, en especial, por los mensajes que la misma difundía a través de Internet, donde las elevadas dosis de propaganda quedan fuera de toda duda, logrando una repercusión mediática sin precedentes¹⁹. Pre-

¹⁴ Véase Cuneo, P., Terrorismo y criminalidad organizada: el sistema de “conflicto permanente” en el Sahel”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 13, año 2019, pp. 15-46. Accesible en: <https://revista.ieee.es/article/view/781/2021>. Como señala este autor, “el control de las autopistas del desierto les permite participar en esta «economía del terror» a través del tráfico de droga, armas, petróleo, piedras preciosas, medicamentos, fauna selvática y marfil, además del mercado de los seres humanos (incluyendo extorsión y secuestro), lo que obliga a esta última «mercancía» a desplazarse de manera forzosa, en la misma región o hacia nuestro continente, garantizando ulteriores formas de ganancia y creando así, por su vulnerabilidad y dimensión, un verdadero tejido económico y social a su servicio” (pp. 34-35).

¹⁵ Como señalan Caballero, A. y Crespo Alonso, R., “Secuestros de españoles por grupos terroristas...”, *loc. cit.*, p. 125, dicha liberación se produjo “después de que el Gobierno español supuestamente pagara un rescate de 3,6 millones de euros”.

¹⁶ En palabras de estos mismos autores, en *loc. cit.*, p. 125, “después de que el Gobierno mauritano extraditara a Malí al organizador material del secuestro”.

¹⁷ A este respecto, véanse las noticias que algunos diarios españoles dedicaban a la cuestión: http://elpais.com/elpais/2010/03/10/actualidad/1268212618_850215.html; <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/08/22/barcelona/1282490182.html>; <http://www.publico.es/espana/333222/liberados-los-dos-cooperantes-secuestrados-en-mauritania>; http://elpais.com/elpais/2010/03/15/actualidad/1268644636_850215.html; http://elpais.com/elpais/2010/08/23/actualidad/1282551417_850215.html; respecto de la cronología del secuestro puede consultarse http://elpais.com/elpais/2010/03/10/actualidad/1268212619_850215.html.

¹⁸ Véase De La Corte Ibáñez, L., “¿Hasta qué punto convergen el terrorismo global y la criminalidad organizada?: parámetros generales y escenarios críticos”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 1, 2013, pp. 1-28. Accesible en: <https://revista.ieee.es/article/view/719/1314>. De manera concreta, en pp. 9-10, este autor señala que “La incorporación de AQMI a la industria del secuestro, a finales de la pasada década (...), 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)”.

¹⁹ Para organizaciones terroristas como Al-Qaeda esa publicidad y el efecto mediático que con ello se logra son fundamentales. Como señalan De La Corte Ibáñez, L. y Sansó-Rubert Pascual, D., “La polémica Al Qaeda”, núm. 7, *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva* (diciembre de 2009-mayo de 2010), en p. 24, “la organización aprovecha su poder comunicativo con dos fines princi-

cisamente por esta razón, los medios de comunicación de prensa escrita de nuestro país se muestran cautelosos al publicar algunos mensajes de estos grupos, tratando de aprovechar el momento en que se dan las condiciones menos desfavorables para ello, atendiendo a si los cooperantes habían sido ya liberados o su liberación estaba en proceso²⁰.

En otro orden de cosas, las discusiones parlamentarias en nuestro país también se hicieron eco de las múltiples repercusiones de este secuestro. Varios son los aspectos abordados durante las mismas, de los que destacaremos los siguientes:

- ✓ La aprobación de una Declaración institucional de apoyo en el Senado²¹.
- ✓ La presentación de una Proposición no de Ley por el Grupo Socialista, que dice así:

«El Congreso de los Diputados reconoce los esfuerzos realizados por las distintas autoridades implicadas para conseguir la liberación de los tres españoles secuestrados en Mauritania el 29 de noviembre de 2009, Alicia Gámez, Roque Pascual y Albert Vilalta, e insta al Gobierno a:

- Continuar apoyando la adopción de medidas por parte de la Comunidad Internacional, en el marco de la Unión Europea y las Naciones Unidas, para la seguridad de los cooperantes y, especialmente, de aquellas personas que desempeñan funciones humanitarias en zonas de riesgo.

pales: difundir su visión del mundo, proyectándola sobre cada uno de los acontecimientos y problemas que afectan al mundo musulmán, y ampliar indirectamente su capacidad de actuación a escala global proporcionando orientación estratégica, táctica y operativa al conjunto de las organizaciones y grupos que comulgan total y parcialmente con su proyecto para una yihad global”.

²⁰ Valga para ello como ejemplo el que cita Sánchez Rodríguez, G., “Propaganda terrorista y medios de comunicación”, en 6 *Comunicación y Hombre*, 2010, pp. 106-107. En él comenta el caso de que el *Diario El País* se hizo eco del comunicado de Saleh Abu Mohamed, pero a los 102 días de cautiverio de Alicia Gámez, produciéndose dicha publicación cuando la misma ya había sido liberada, si bien es cierto que aún no lo habían sido sus compañeros. El autor se plantea un dilema de compleja respuesta, al señalar lo siguiente (en *ibid.*, pp. 106-107): “¿Puede un medio de comunicación, español en este caso, obviar los comunicados que redactan los terroristas que tienen secuestrados durante meses a ciudadanos del propio país? ¿Pueden las autoridades influir de manera directa o indirecta para que la prensa silencie, esconda o reduzca el impacto mediático que el secuestro de ciudadanos por parte de grupos terroristas tiene en la opinión pública? ¿Deben los ciudadanos saber por qué sus compatriotas están secuestrados y cuáles son las causas que esgrimen sus captores? Cuando el interés informativo se focaliza en un hecho determinado, los medios de comunicación tienen la obligación y la responsabilidad social de ofrecer a la opinión pública todo lo que consideren necesario y oportuno para mantener perfectamente informados a sus clientes. Puede haber matices o valoraciones, pero la función social de la prensa es ésta y una sociedad que asienta sus raíces en el Estado de Derecho no puede consentir silencios, ocultaciones, medias verdades o manipulaciones informativas para evitar el discurso propagandístico de los terroristas”.

²¹ Véase Declaración institucional en relación con el secuestro de tres cooperantes de la Organización no Gubernamental Barcelona Acció Solidaria (sic.) en Mauritania el pasado 30 de noviembre. (Número de expediente 630/000005). *Diario de Sesiones del Senado*, IX Legislatura, Comisiones, núm. 256 (año 2009). Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo celebrada el miércoles 2 de diciembre de 2009. Accesible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/SEN/DS/CO/CS0256.PDF).

- Seguir impulsando de común acuerdo con las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, las medidas necesarias para reforzar la seguridad de los cooperantes españoles.
 - Regular las iniciativas de voluntariado solidario en el exterior en zonas de riesgo, trabajando junto con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales para garantizar que se adopten las precauciones de seguridad indispensables en los desplazamientos a estas zonas»²².
- ✓ La formulación de una pregunta en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo por parte del Grupo Convergència i Unió (el Diputado Carles Campuzano i Canadés), cuyo contenido fue el siguiente:
- “¿Qué medidas tiene previsto impulsar el Gobierno para garantizar una mejor protección de los cooperantes y voluntarios que operan en áreas de riesgo después del secuestro de los tres voluntarios de Barcelona Acció Solidaria (*sic.*)?”²³.

Lo anteriormente expuesto confirma que el tema ha sido objeto de preocupación en sede parlamentaria, siendo la repercusión mediática un elemento crucial que ha motivado este hecho.

Como señalan Caballero y Crespo Alonso, tras este secuestro, “la ONG catalana cambió su itinerario y empezó a llevar el material humanitario por barco hasta los puertos de Nuadibú, Dakar y Banjul (Gambia), pero la amenaza siguió siendo latente para otros cooperantes que continuaron trasladándose sin escolta por carreteras alejadas de los grandes núcleos urbanos” (2018: 125). Veremos ejemplos de ello a continuación.

2.2. Los cooperantes secuestrados en Rabuni (Tinduf, Argelia)

Otro de los casos en el que debemos detenernos lo constituye el secuestro de dos cooperantes españoles (Enric Gonyalons, de la ONG “Mundubat” y Ainhoa Fernández, de la “Asociación de Amigos del Pueblo Saharaui de Extremadura”) y una cooperante italiana, producido en una residencia para extranjeros que contaba con deficiente seguridad, en el sur de Argelia, la noche del 22 de octubre de 2011²⁴. En este caso, el MUYAO (Movimien-

²² Véase http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/D/D_442.PDF, p. 15, *Diario de Sesiones del Congreso*, Serie D, núm. 442, 6 de septiembre de 2010.

²³ Véase *Congreso de los Diputados*, Serie D, Comisiones, núm. 445, de 17 de septiembre de 2010, en http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/D/D_445.PDF, p. 15.

²⁴ El Ministerio de Exteriores y Cooperación español se hacía eco de ello y emitía el siguiente comunicado:

“85-2011. SECUESTRO DE COOPERANTES ESPAÑOLES EN EL CAMPAMENTO SAHARAUI DE RABUNI.

Madrid, 23 de octubre de 2011

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ha tenido noticia esta madrugada del secuestro de dos cooperantes de nacionalidad española junto con otra cooperante de nacionalidad italiana en el campamento saharauí de Rabuni, situado en la provincia de Tinduf, Argelia.

to para la Unidad y la Yihad en África Occidental), responsable del secuestro, trasladó a dichos rehenes al norte de Mali, al igual que sucedió en el caso anteriormente comentado de los cooperantes de “Barcelona-Acció Solidària”²⁵.

Algún tiempo después, en el mes de diciembre de ese mismo año, el Ministerio de Exteriores español daba cuenta de la existencia de un vídeo en el que aparecían los cooperantes secuestrados, e informaba de que continuaban las gestiones tendentes a lograr el final de este cautiverio; en palabras del Ministerio, “el Gobierno continúa realizando todos los esfuerzos posibles, con la máxima discreción y en colaboración con los gobiernos de los países de la región, para obtener su pronta liberación”²⁶.

Dicho secuestro se prolongó hasta el 19 de julio de 2012, fecha en que se produjo la liberación de dichos cooperantes, en Mali. La responsabilidad de dicho secuestro se ha atribuido a una rama de AQMI (MUYAO, antes mencionada), resultando al parecer absolutamente relevante la cooperación hispano-italiana así como con los Gobiernos de la región, para facilitar un feliz desenlace²⁷. Otro elemento a destacar, parece ser el hecho de que el Gobierno español pagase supuestamente “un rescate de 7,5 millones de euros” (Caballero y Crespo Alonso, 2018: 125).

Relacionada indirectamente con este asunto debe mencionarse la situación posterior que desembocó en la vuelta a España de muchos de los cooperantes que desempeñaban su labor en los campamentos de Tinduf ante el riesgo eventual de ser secuestrados, conforme a las recomendaciones que desde el Ministerio de Exteriores español se difundieron entonces²⁸. Días después, muchos de dichos cooperantes repatriados regresaron a los campamentos, a pesar de que desde el Ministerio de Exteriores se mantenía su “ad-

Desde que se ha tenido conocimiento del hecho, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, tanto a través de la Embajada de España en Argel (Argelia) como de la Unidad de Emergencia Consular, viene realizando gestiones para recabar toda la información posible.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Embajada de España en Argel se encuentran en permanente contacto con los familiares de los dos españoles.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación está realizando todas las acciones necesarias con la máxima discreción con el objetivo de asegurar la integridad física de los dos ciudadanos españoles y conseguir su pronta liberación.”

²⁵ Véase Caballero A. y Crespo Alonso, R., “Secuestros de españoles por grupos terroristas...”, *loc. cit.*, p. 125. Como señalan estos autores, “la técnica que aplican los grupos terroristas que operan en la zona del Sahel, es lo que podríamos denominar “el secuestro itinerante”, trasladando a los secuestrados de un punto a otro por los inmensos e inhóspitos territorios del Sahel. Las fronteras políticas de los distintos Estados de la zona del Sahel no existen para estos grupos terroristas, moviéndose con prácticamente total libertad”, en *loc. cit.*, p. 130.

²⁶ Véase el Comunicado de referencia, de 12 de diciembre de 2011, que en su momento se encontraba accesible en la propia web del Ministerio de Exteriores y Cooperación.

²⁷ A este respecto, los medios se hicieron eco de la liberación, como puede verse en http://politica.elpais.com/politica/2012/07/18/actualidad/1342619563_870767.html.

²⁸ Meramente como ejemplos de las noticias publicadas en los medios en esos días de julio, véase http://politica.elpais.com/politica/2012/07/28/actualidad/1343491505_758658.html; <http://www.abc.es/20120729/espana/rc-llegan-espana-cooperantes-tinduf-201207290218.html>; <http://www.elperiodico.com/es/noticias/politica/polisario-lamenta-repatriacion-cooperantes-tinduf-2160761>.

vertencia con respecto a la amenaza a la seguridad en los campamentos de refugiados saharauis en Argelia”²⁹.

Como puede verse, la información fue bastante más parca en este segundo caso que en el primero de los asuntos que hemos comentado, aspecto éste que se verá resaltado aún más cuando analicemos a continuación el tercero de los casos que hemos tenido en cuenta en este trabajo.

2.3. El secuestro en Kenia de dos cooperantes españolas

Otro ejemplo destacable ha sido el secuestro de dos cooperantes españolas de la ONG “Médicos sin Fronteras” en Kenia (Blanca Thiebaut y Monserrat Serra), el 13 de octubre de 2011³⁰, cuya liberación no se produjo hasta julio de 2013³¹, configurándose como el secuestro más largo de esta índole sufrido por cooperantes españoles. Como señalan Caballero y Crespo Alonso, dicho secuestro se llevó a cabo “por un clan de la etnia somalí “Saleeban”, mientras las cooperantes “viajaban desde la ciudad de Liboi a Dadaab (Kenia) en un convoy de dos vehículos sin escolta”, siendo trasladadas primero al norte de Somalia y después al sur de dicho país (Caballero y Crespo Alonso, 2018: 125). Cabe destacar varias cuestiones “curiosas” de este secuestro, como ponen de manifiesto estos autores, que son el hecho de que el grupo que las secuestró es el único que hasta esa fecha había secuestrado españoles y no se trataba de un grupo de naturaleza terrorista, pero que, pese a ello, ha llevado a cabo el secuestro más largo hasta la fecha (Caballero y Crespo Alonso, 2018: 125). De hecho, en los primeros momentos surgían muchos interrogantes acerca de la autoría de dicho secuestro (Reinares, 2011).

A este respecto, cabe destacar la discreción con que los medios de comunicación se hicieron eco de la noticia en este caso, con el objetivo esencial de que las negociaciones para su liberación se desarrollasen por los cauces adecuados. La misma idea se desprendía del Comunicado que el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación hacía público el día 13 de octubre de 2011, al tenerse noticia del secuestro y comenzarse a realizar las gestiones necesarias al efecto y que reproducimos a continuación:

“El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ha tenido noticia hoy, a través de la ONG Médicos sin Fronteras, del secuestro de dos cooperantes de nacionalidad española en el campamento de Dadaab, situado en Kenia, cerca de la frontera con Somalia.

Desde que se ha tenido conocimiento del hecho, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, tanto a través de la Embajada de España en Nairobi (Kenia) como de la Unidad de Emergencia Consular, viene realizando gestiones para recabar toda la información posible.

²⁹ A este respecto, véase el Comunicado del Ministerio de Exteriores que se publicó el 6 de agosto de 2012.

³⁰ Vid. http://politica.elpais.com/politica/2012/10/12/actualidad/1350047381_201507.html y http://politica.elpais.com/politica/2013/07/18/actualidad/1374157495_078597.html.

³¹ Vid. entre otros, <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/07/18/solidaridad/1374158353.html>; y http://politica.elpais.com/politica/2013/07/18/actualidad/1374157495_078597.html.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Embajada de España en Nairobi, en coordinación con Médicos sin Fronteras, se encuentra en permanente contacto con los familiares de las dos españolas.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación está realizando todas las acciones necesarias con la máxima discreción con el objetivo de asegurar la integridad física de las dos ciudadanas españolas y conseguir su pronta liberación³².

Cierto es que la liberación no fue nada rápida, sino que el cautiverio se prolongó durante dos años y, como apuntan Caballero y Crespo Alonso, “a pesar de que el G-8 recomendó que ni los Estados ni las empresas pagaran rescates, ambas cooperantes fueron liberadas en julio de 2013 después de que su ONG desembolsara 3.8 millones de euros. Coincidencia o no, el secuestro tardó en resolverse más del doble de tiempo que aquellos supuestamente pagados por el propio Gobierno, por lo que podría decirse que esta última vía ha sido en general más eficaz” (Caballero y Crespo Alonso, 2018: 125).

En suma, se ha intentado ofrecer una panorámica de los secuestros de cooperantes más recientes, siendo éste un fenómeno que no es nuevo, y que nos hace volver la vista atrás, dado que, como señalaba Bazán (en 2012), “en los últimos 15 años, un total de 53 cooperantes españoles han sido secuestrados cuando participaban en labores humanitarias” (Bazán, 2012: 19). Como puede verse, la cuestión no es baladí, y ofrece elementos sobrados para la reflexión acerca de la razón de ser de esos secuestros³³, el modo en que los mismos se han resuelto y las circunstancias que permiten apreciar un cambio de tendencia, al menos en lo que concierne a los cooperantes españoles.

3. EL PAPEL QUE JUEGAN LA INTELIGENCIA Y LA DIPLOMACIA PARA SOLVENTAR ESTAS SITUACIONES: EN BUSCA DEL ENEMIGO DIFUSO

3.1. Algunas ideas relacionadas con la inteligencia que pueden revestir interés

3.1.1. *Un escenario cada vez más complejo...*

Al igual que ha sucedido en otros ámbitos, los acontecimientos producidos el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, con sus posteriores correlatos de Madrid en 2004 y de Londres en 2005, por citar solamente algunos de los múltiples supuestos en los que el terrorismo internacional ha mostrado su cara más sangrienta, a los que cabe sumar

³² Texto accesible en el apartado de “Más Información” que figura en esta noticia http://politica.elpais.com/politica/2011/10/13/actualidad/1318535652_427631.html. Resulta relevante mencionar la expresión “máxima discreción” enfatizada, poniendo de relieve lo importante que ello parece ser para culminar la operación con éxito, como así ha sido.

³³ Véase De La Corte Ibáñez, L., “¿Hasta qué punto convergen el terrorismo global y la criminalidad organizada?: parámetros generales y escenarios críticos”, *loc. cit.*, pp. 9-10, donde, respecto de los secuestros, el autor indica que, “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 regionales o locales asociados al terrorismo global”.

también los asesinatos de cooperantes³⁴, han provocado cambios estructurales en los servicios de inteligencia, de los Estados afectados directamente y del mundo en general³⁵. Y qué duda cabe que asistiremos a cambios aún más profundos en los tiempos venideros.

En palabras de Bregante Otero, “(t)radicionalmente, la estructura de los Servicios de Inteligencia era muy rígida, debido principalmente al carácter único de la amenaza y a la necesidad de compartimentar el trabajo de los analistas por razones de seguridad. Sin embargo, actualmente, debido a las características de los nuevos riesgos y amenazas, es preciso dotar a los Servicios de Inteligencia de capacidades que les permitan adaptarse de forma rápida a la evolución del nuevo escenario de seguridad” (2007: 114).

Esta idea sin duda alguna guarda una relación muy directa con lo manifestado por Sansó-Rubert Pascual, en cuya opinión, que compartimos plenamente “(e)l escenario imperante refleja una permanente confrontación entablada entre las agencias de seguridad y las organizaciones criminales, en aras de neutralizarse mutuamente. Este ciclo de acción-reacción evidencia una auténtica “pugna de cerebros”. En este sentido, las organizaciones criminales juegan con la ventaja que les proporciona el marco del conflicto asimétrico³⁶ y su carencia de restricciones éticas y morales, mientras que los servicios estatales, a priori, tienen constreñida su capacidad de maniobra siempre sujeta a los respectivos marcos legales” (Sansó-Rubert, 2010: 201).

Es cierto que los servicios de inteligencia han experimentado enormes cambios en nuestro país. Las sucesivas reformas normativas de los servicios de inteligencia no pue-

³⁴ El ISIS ha llevado a cabo numerosos secuestros y asesinatos de cooperantes, especialmente británicos y estadounidenses. A ello además se suma el hecho de que dichas ejecuciones son grabadas y difundidas, aumentando el impacto de estas sangrientas actuaciones. Sobre ello, véase por ejemplo https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2014/10/141004_ultnot_cameron_alan_henning_ac.

³⁵ Véase Bueno, A., “La cultura de seguridad y defensa: una propuesta de análisis conceptual desde la Ciencia Política”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 8, 2016, pp. 41-70. Este autor señala que los actuales “riesgos y amenazas provienen, no solo de las agresiones de otros Estados, sino también de otros grupos o individuos capaces de poner en jaque las estructuras de seguridad y atemorizar a la población (...). Por tanto, la noción de seguridad centrada en el Estado y su instrumento militar es inadecuada o, mejor dicho, no lo suficientemente amplia y versátil para hacer frente a estas nuevas realidades, donde no resulta tan sencilla la distinción entre «civil y militar, exterior e interior»” (pp. 61-62).

³⁶ Sobre el concepto de conflicto asimétrico y las fórmulas para enfrentarse a dicho fenómeno, véase Ballesteros Martín, M. A., “¿Qué es el conflicto asimétrico? Soluciones globales para amenazas globales”, en *Terrorismo global, gestión de información y servicios inteligencia*, op. cit., pp. 65-86. Aunque se trata de un tratamiento ceñido a lo que sucede en los conflictos armados, puede resultar ilustrativo el estudio que acerca de los denominados “conflictos asimétricos” realiza García Rico, E.M., “Problemas y desafíos que los conflictos asimétricos plantean en el contexto del “ius in bello”, en *Dos décadas de posguerra fría: Actas de las I Jornadas de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Estudios de Seguridad “General Gutiérrez Mellado”*, Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2009, pp. 405-428; de la misma autora pueden consultarse “Los conflictos armados del siglo XXI. ¿Nuevos conflictos viejas normas?”, J. Martín y Pérez De Nanclares (coord.), *Estados y Organizaciones Internacionales ante las nuevas crisis globales*, Madrid: Iustel, 2010, pp. 515-522, así como “Altas tecnologías, conflictos armados y seguridad humana”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* (segundo semestre de 2016), año 18, núm. 36, pp. 265-295.

den ser abordadas en este trabajo, pues superaría con creces el objetivo del mismo³⁷, por lo que simplemente apuntamos esta realidad al lector.

Un aspecto esencial que incrementa las dificultades para la inteligencia en este tipo de supuestos de secuestro de cooperantes internacionales lo constituye el que dichos actos son perpetrados en numerosas ocasiones por grupos de carácter yihadista (Reinares, 2012). Al analizar este fenómeno del yihadismo y sus implicaciones para el tema que nos ocupa, los estudiosos suelen destacar sobre todo la complejidad de las redes que lo integran, así como la utilización que las mismas hacen de las nuevas tecnologías, lo que sin duda dificulta sobremedida el que sean detectadas. En palabras de Jordán Enamorado, “las razones que explican la elección de un determinado modelo de organización por parte de los yihadistas son de carácter pragmático, no ideológico ni religioso. A pesar de la fuerte carga de fanatismo y prejuicio sobre la modernidad que entraña el ideario islamista radical, en términos de organización su estructura se caracteriza por favorecer la flexibilidad y la innovación, al igual que lo hacen otras muchas organizaciones no terroristas propias de la sociedad de la información” (Jordán Enamorado, 2009: 84).

Además, la sociedad –y los sistemas de inteligencia de los que se dota la misma– debe ser consciente de que una nueva realidad se esconde tras estos acontecimientos producidos en los últimos años, vinculados de manera estrecha al fenómeno yihadista y al terrorismo internacional. Tal y como postula López Espinosa, “fenómenos como el terrorismo yihadista y la criminalidad organizada han pasado de la consideración de simples “riesgos” para la seguridad nacional a la categoría de “amenaza” (2009: 199). Precisamente ese cambio de tendencia obliga a los servicios de inteligencia a poner en práctica nuevas vías y mecanismos que les permitan obtener información, desde un triple plano analizado por la autora citada que, aunque se centra en el terrorismo yihadista y pone el acento en la comisión de atentados por parte de dichos grupos terroristas, creemos que resulta plenamente extrapolable a la situación que estudiamos en estas líneas: el secuestro de cooperantes. Para dicha autora, estas actuaciones se centran en: a) una función preventiva de la actividad terrorista; b) una función de investigación tras la comisión de la acción; c) aportación a las medidas de seguridad que se pongan en práctica, labor que corresponderá al ejecutivo (López Espinosa, 2009: 206).

Igualmente respecto de la inteligencia, actualmente uno de los grandes retos a los que se debe hacer frente es, en palabras de Navarro Bonilla, que “esta realidad basada en la sobreabundancia de datos que acabarán convertidos en información y ésta, a su vez, en potencial conocimiento para la toma de decisiones en materia de seguridad y defensa, ha

³⁷ Para ello remitimos a la doctrina autorizada al respecto, que ha tratado en detalle esta cuestión, desde la creación del CESID en 1977 hasta llegar al actual CNI y sus sucesivas adaptaciones a los problemas actuales, que son muchos, en número y en complejidad; véase Bregante Otero, N., “Los Servicios de Inteligencia Españoles...”, *Terrorismo global*, op. cit., especialmente pp. 114-120. Un completo análisis de la evolución experimentada por los servicios de inteligencia españoles, véase en Díaz Fernández, A. M., “Organismos de Información e Inteligencia en España: la evolución del marco jurídico e institucional”, *Terrorismo global*, op. cit., pp. 145-163. Es más, la Unión Europea ha de reforzar los sistemas de intercambio de información, así como de eficacia de los equipos conjuntos en este sector de la inteligencia, de cuyo pretendido desarrollo y puesta en práctica se viene hablando desde hace bastantes años.

provocado que desde hace unos años el eje central del proceso de generación de inteligencia (el concepto tradicional de «ciclo» viene siendo cuestionado) se haya trasladado de la obtención al procesamiento y especialmente al análisis” (2009: 163). Todos estos elementos han de ser tenido en cuenta para hacer frente a una realidad cada vez más compleja, si se pretenden abordar estos fenómenos del modo más operativo posible.

3.1.2. ...exige a su vez respuestas acordes a dicha complejidad: el papel de la defensa nacional y la inteligencia desde la perspectiva española

La colaboración interministerial fue uno de los ejes centrales que marcó la Directiva de Seguridad Nacional adoptada en 2008, “ampliando el espectro de los tradicionales fines de la política de Defensa” (López Espinosa, 2009: 226). De igual modo, la aportación de la Defensa a la Seguridad Nacional planteaba entre uno de sus principales aspectos el siguiente:

“h. Impulsar y reforzar las capacidades de los órganos nacionales de inteligencia, coordinando sus actividades para conseguir un empleo eficiente de los recursos y fomentando la cooperación con los servicios y agencias de otros países para proporcionar una respuesta integral a las amenazas globales en defensa de los intereses nacionales”.

En el ámbito internacional se destacaba la necesidad de “contribuir, en el ámbito de la defensa, al fomento de la paz, el desarrollo, la prosperidad y la estabilidad en el continente africano, en especial de la región subsahariana”. A ello se suma la complejidad de los escenarios actuales, aspecto éste en el que incidía la Directiva de Defensa Nacional de 2012, al mencionar la existencia de un “escenario de amenaza híbrida, que combina el conflicto convencional con la confrontación de carácter asimétrico”. La actual Directiva de Defensa Nacional, de 2020, sigue esta misma senda, destacando que “en el ámbito de la prevención y respuesta integral a las amenazas globales adquieren especial importancia, la inteligencia –reforzando las capacidades del Centro Nacional de Inteligencia y fomentando la coordinación de actividades de los órganos de inteligencia, la actuación en el ciberespacio, y la gestión responsable de la información pública”³⁸.

Desde hace años se observa que existe una intrínseca relación entre cooperación al desarrollo y seguridad, con lo que nuestros cooperantes en el exterior se sitúan en el ojo del huracán, aspecto éste en el que inciden los documentos que tratan acerca de este particular³⁹. El continente africano y la región subsahariana, con los múltiples problemas que en dichos ámbitos geográficos se están produciendo conforman escenarios clave para la

³⁸ Vid. Directiva de Defensa Nacional 2020, p. 6 (*in fine*) y 7. Accesible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2020.pdf>. La misma trata de poner en práctica la última Estrategia de Seguridad Nacional, de 2017, a la que puede accederse en https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/Estrategia_Seguriad_Nacional_2017.pdf. Y que se continuaría con la Estrategia de Seguridad Nacional 2021, aprobada mediante el Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre (BOE de 31 de diciembre de 2021).

³⁹ Tal y como se ponía de relieve en el documento “Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos”, Gobierno de España, Madrid, 2011, p. 23. La interacción entre factores sin duda era un elemento clave de la Estrategia de Seguridad Nacional de mayo de 2013. En particular, para el tema que nos ocupa, una de sus líneas estratégicas, conectada con la contrainteligencia, se refería a la “(p)otenciación de la protección y sensibilización de los ciudadanos españoles que desarrollan sus acti-

seguridad de nuestro país y se configuran como ejes sustanciales para el tema que nos ocupa, al ser la región en la que con frecuencia han tenido lugar secuestros de nacionales españoles⁴⁰. Por ende, la relación de estos problemas con el fenómeno del terrorismo, aparece como nexo insoslayable desde hace ya bastante tiempo⁴¹.

Asimismo, los retos a los que se enfrenta España desde hace ya algún tiempo se ponían de relieve ya muy claramente en la Directiva de Defensa Nacional del año 2012. En la misma se señalaba:

“Así pues, no puede descuidarse la vigilancia, la prevención y actuación, a la hora de controlar males endémicos que desde el África Subsahariana se proyectan hacia el norte de ese continente y acaban por afectar a España directamente. En el Golfo de Guinea, además, se observan preocupantes casos de piratería en la mar. Un fenómeno, este de la piratería que afecta igualmente a la costa oriental de ese continente y que España, junto a otros socios de la UE y la OTAN, sigue combatiendo”⁴².

No existe una referencia específica al problema que aquí se trata, aunque de manera indirecta consideramos que el mismo aparece contemplado en la frase “males endémicos... que acaban por afectar a España directamente”. Ciertamente es que no se menciona expresamente el problema del secuestro de cooperantes, que de forma velada podría encontrarse enmarcado en la frase anteriormente citada, aunque por el contrario sí que se hacía una alusión específica a la piratería. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, al menos en lo que concierne a las Líneas estratégicas a seguir, a las que hemos hecho alusión anteriormente, sí mostraba preocupación en este sentido, al tratarse de un documento posterior y que tenía en mente casos como los relatados en este trabajo, más cercanos en el tiempo⁴³.

vidades fuera del territorio nacional y que, por tanto, pueden ser más vulnerables a las acciones hostiles de otros Estados, grupos o individuos”. Vid. documento citado, p. 48.

⁴⁰ Como señalaba el mismo documento citado anteriormente, “Estrategia Española de Seguridad...”, p. 30: “Para los intereses españoles, tres zonas serán vitales en las próximas décadas: el Sahel, el Cuerno de África y el Golfo de Guinea. En todas ellas debemos trabajar con nuestros aliados internacionales. En las dos primeras, confluyen hechos problemáticos y graves como tráfico ilícito, conflictos étnicos, terrorismo, Estados fallidos y subdesarrollo. La amplia extensión del Sahel, un terreno propicio para redes delictivas y grupos terroristas *yihadistas*, agrupados bajo la nebulosa organización de Al Qaeda en el Magreb Islámico, se configura como un espacio clave. La piratería en el Océano Índico es un claro ejemplo de cómo la fragilidad de un Estado, Somalia, puede crear una inseguridad que afecta a los intereses españoles. La falta de estabilidad política de los Estados en el Golfo de Guinea puede generar también una inseguridad marítima y un incipiente banditaje, ambos muy negativos para el abastecimiento energético y los flujos comerciales”. A este respecto, en relación con el Sahel, véase Altuna, S., “La contribución española actual a la lucha contra el terrorismo en el Sahel”, *ARI* 116/2018, 16/10/2018, accesible en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-contribucion-espanola-actual-a-la-lucha-contra-el-terrorismo-en-el-sahel/>.

⁴¹ El documento al que hemos hecho referencia más arriba, “Estrategia Española de Seguridad...”, p. 49, decía así: “Las organizaciones terroristas internacionales, sobre todo los movimientos *yihadistas* tipo Al Qaeda, aprovechan ciertas características de la nueva sociedad global, como el desarrollo tecnológico o la facilidad de movimientos, para reclutar miembros, obtener recursos, ejecutar atentados y secuestros y multiplicar su impacto”. La realidad reciente ha demostrado la veracidad de estas afirmaciones con toda su crudeza.

⁴² La Directiva de Defensa Nacional, 2012, llevaba por título “Por una defensa necesaria, por una defensa responsable”, concretamente el párrafo que se cita se contiene en p. 4.

⁴³ Sobre dicha Estrategia de Seguridad Nacional, de manera general, véase el monográfico que la revista *Icade. Revista Cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Empresariales*, núm. 92 (mayo, agos-

Esa necesidad de poner el foco en la inteligencia, que se deja ver en la Directiva de Seguridad Nacional más reciente de 2020 constituye un reto. Y, como señalan Caballero y Crespo Alonso, “(t)an importante como tener la capacidad de actuar de manera rápida, contundente y coordinada entre diferentes Estados en situaciones de secuestros, es evitarlos. Es necesario actuar en las etapas previas al acto de secuestrar; y esto se consigue con una buena labor de inteligencia. Es necesario invertir recursos en inteligencia, con el objetivo de invertir menos recursos en operaciones tácticas. Por último, la información a los nacionales que se adentran en áreas geográficas en conflicto y zonas donde el fenómeno de los secuestros es común, es fundamental” (Caballero y Crespo Alonso, 2018: 134).

3.2. El rol que juega la diplomacia para tratar de resolver estos problemas

En lo que concierne a la representación de España en el exterior y la posibilidad de hacer frente a situaciones como las que nos ocupan, de secuestro de nacionales, debemos destacar el papel desempeñado por la Unidad de Emergencia Consular y los Servicios de Emergencia de las Oficinas Consulares, “que se ocupan de las labores de prevención y gestión de las por desgracia cada vez más habituales situaciones de crisis, que van desde los accidentes de tráfico o secuestros –que afectan a un número reducido de personas, aunque no por ello tienen una menor trascendencia mediática- hasta las emergencias de mayor impacto, como catástrofes naturales (huracanes o terremotos, por poner algunos ejemplos), atentados terroristas o conflictos bélicos” (Martí Martí, 2011: 17; Torres Cazorla, 2013; Bautista Hernández, 2021).

La existencia de una red amplia de consulados en el extranjero, como puede suponerse, no resulta ni mucho menos sencilla de mantener, tanto por lo que se refiere a los eventuales costes que de ello se derivan, como a la misma puesta en práctica de estos mecanismos. Por ello, no debe resultar ni mucho menos extraño que nuestro país mantenga una práctica que cada vez parece ser más frecuente: la creación de numerosos consulados de carácter honorario, especialmente en lugares donde la afluencia de españoles cada vez es mayor (por ejemplo, debido a que sea frecuente que dicho lugar reciba numerosas visitas de turistas, de empresarios, de estudiantes, etc., de nuestra nacionalidad)⁴⁴. La complejidad de todo ello se pone de relieve en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado⁴⁵.

to de 2014) dedica al mismo. En él se muestran diversidad de cuestiones planteadas en dicha Estrategia, bajo el título “Seguridad y Defensa. Reflexiones a la luz de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013”. Accesible en: <http://revistas.upcomillas.es/index.php/revistaicade/issue/view/322>.

⁴⁴ Tal y como se puso de relieve en Torres Cazorla, M. I., “La reactivación de los consulados honorarios en la práctica española de las últimas décadas”, *LX Revista Española de Derecho Internacional* (2008-1), pp. 97-112, la misma ha pasado a ser una figura sometida a un futuro incierto, para transformarse en un recurso prioritario en la práctica española reciente, especialmente a juzgar por el número de consulados honorarios que se crean, en comparación con el ínfimo número de los que cesan en su actividad.

⁴⁵ Vid. BOE 74, de 26 de marzo de 2014, correcciones de errores en BOE 117, de 14 de mayo de 2014 y 155, de 26 de junio de 2014.

El Estatuto de los Cooperantes, adoptado en 2006, se hace eco de algunas necesidades a tener en cuenta en este sentido⁴⁶, al igual que también aparecían ciertos aspectos susceptibles de ser mencionados en la Ley del Voluntariado, adoptada una década antes⁴⁷. Pero, sin duda, la adopción de estas últimas normas no preveía ni por asomo situaciones como las estudiadas en este trabajo que, si bien parece que han cesado por lo que respecta a los cooperantes de nuestro país, sin embargo, siguen siendo noticia⁴⁸.

4. PARA CONCLUIR...

Las líneas anteriores tan solo pretenden realizar un acercamiento a un tema respecto del cual el silencio de los medios (por responsabilidad y atendiendo a directrices que desde las instancias estatales se facilitan en aras a alcanzar la pronta liberación de los cooperantes secuestrados)⁴⁹, así como las dificultades para encontrar información relevante resulta patente. Los Estados se muestran cautelosos en lo que al desenvolvimiento de sus servicios de inteligencia (y la cooperación con servicios de inteligencia de Estados aliados)⁵⁰ se refiere, de manera general, y en el ámbito del tema que nos ocupa, de forma específica.

Hemos tratado de señalar los ámbitos esenciales por los que parece discurrir la información, así como los mecanismos para hacer públicas las noticias relacionadas con estos

⁴⁶ Véase Real Decreto 519/2006, de 28 de abril, por el que se establece el Estatuto de los cooperantes (BOE 114, de 13 de mayo de 2006), entre otros el art. 5.3 f), en el que se contempla el derecho del cooperante a ser informado de las normas de seguridad básicas en el país de destino y recursos a utilizar en aquellos supuestos en los que la seguridad del cooperante o de las tareas a realizar resulten afectadas. Asimismo, el art. 10, donde se hace una mención bastante completa de los derechos de los cooperantes, menciona el derecho a recibir una formación adecuada para el desempeño de su labor, antes de su partida a un país beneficiario de ayuda al desarrollo (apdo. a); el derecho a una previsión social (apdo. e) junto con una disposición específica relativa al derecho a la inmediata atención de sus problemas por los servicios diplomáticos españoles en el Estado de destino, en especial de las Oficinas Técnicas de Cooperación, en cuanto al desarrollo adecuado de su actividad laboral y, de no haberlos, por los más próximos, así como de los servicios diplomáticos de los Estados miembros de la Unión Europea en los términos establecidos en los Tratados de la Unión y demás normativa de aplicación (apdo. f del citado art. 10).

⁴⁷ Véase Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado (BOE 15, de 17 de enero de 1996), derogada por la Ley 45/2015, de 14 de octubre, del Voluntariado (BOE 247, de 15 de octubre de 2015). En particular, las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda de la primera de las leyes citadas, referidas respectivamente a los voluntarios en el extranjero y a los voluntarios de la cooperación para el desarrollo resultan de aplicación al tema que nos ocupa, aunque cabe destacar el carácter bastante genérico de su contenido, sin referencia alguna a cuestiones concretas como las vividas por los cooperantes secuestrados.

⁴⁸ Valga como muestra, un botón, como la web de la agencia de noticias Euronews, dedicada expresamente a este tema de los secuestros, ofreciendo información cumplida y actual sobre ello (no solamente de cooperantes, sino de otras figuras): <https://www.euronews.com/tag/hostages>.

⁴⁹ Es muy clarificadora la afirmación que realizan Caballero A. y Crespo Alonso, R., “Secuestros de españoles...”, *ibid.*, p. 128, al señalar que la discreción y la prudencia son esenciales “porque, entre otras razones, cuanta menos información sobre el secuestro se filtre a los medios de comunicación, menos probabilidad de que los terroristas se aprovechen del tirón mediático para ejercer mayor presión sobre el Gobierno y elevar el precio del rescate o añadir otras demandas”.

⁵⁰ Véase la noticia que saltó a los medios, de la colaboración de la Agencia de Seguridad de EE.UU. (NSA) con la inteligencia española para resolver los secuestros en el Sahel, https://elpais.com/internacional/2013/11/01/actualidad/1383337628_527951.html.

secuestros de cooperantes acaecidos en las últimas décadas, pero ello sin menoscabo de que, ante todo, se trata de un tema que presenta múltiples aristas.

Sin duda, el secuestro de occidentales es uno más de los ámbitos en los que se pretende sembrar el terror desde hace años por parte de diversas organizaciones criminales. El hecho de que se trate de cooperantes en los casos analizados es una muestra más del carácter simbólico que los mismos presentan. Por ello, la cooperación con las autoridades locales, tanto del lugar en que se producen dichos secuestros, como de todos y cada uno de los Estados de la región, se muestra como vehículo indispensable para resolver estos casos de la manera más satisfactoria posible. Aquí son varios los instrumentos existentes: inteligencia y diplomacia juegan sus bazas de forma insoslayable y ambos ámbitos deben complementarse para alcanzar resultados positivos. Y ello, teniendo presente un dato fundamental: los diversos actores en presencia en escenarios especialmente complejos, donde encontramos los denominados “agujeros de soberanía”⁵¹, un fenómeno cada vez más frecuente en nuestros días.

⁵¹ Véase De La Corte Ibáñez, L., “¿Hasta qué punto convergen el terrorismo global y la criminalidad organizada?: parámetros generales y escenarios críticos”, *loc. cit.*, pp.14-15, donde señala que “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”).

¿POLÍTICA CRIMINAL DE LA SEGURIDAD? DESAFÍOS Y PROPUESTAS

Dra. Laura Zúñiga Rodríguez

Catedrática de Derecho Penal

Directora del Observatorio de la Criminalidad Organizada

Universidad de Salamanca

DOI: 10.14679/2407

1. INTRODUCCIÓN

La Política Criminal de un Estado es el reflejo del grado de maduración democrática de su sociedad. Definimos como delito, conductas insoportables para la convivencia y con ello establecemos los límites de las posibilidades de actuación lícita de los ciudadanos en su extremo máximo. En sociedades pluralistas y complejas como en las que vivimos actualmente, este proceso no está exento de ciertas ambigüedades, contradicciones, conflictividades, pues los intereses sociales no son totalmente compartidos por los ciudadanos y, más bien, en ocasiones pueden ser contrapuestos. Los consensos, normalmente se reducen a los delitos clásicos (homicidio, robo, violación, etc.), pero aún estos van cambiando de contenido conforme se producen transformaciones sociales. Piénsese, por ejemplo, en los modernos delitos de feminicidio o en las reformas de los delitos contra la libertad sexual, o los relacionados con la prostitución.

Ciertamente, en las sociedades postindustrializadas o sociedades de riesgo (descritas por Ulrich Beck), se asiste a una mayor posibilidad de desarrollar procesos sociales en los que se confrontan intereses públicos frente a privados, generales frente a particulares, nacionales frente a transnacionales, etc. Para muchos autores, el contrato social que amalgamó las sociedades nacidas en el Estado-nación del siglo XVIII, está siendo superado por las nuevas dinámicas sociales de grupos multiétnicos, con gran diversidad de valores, muchas veces reunidos en tribus (urbanas, digitales, etc.), por lo que se requieren nuevos pactos, nuevos consensos o, al menos, nuevas treguas para conseguir la ansiada paz social.

Paradójicamente la sociedad ansía más que nunca seguridad. El aumento en las expectativas de vida y en la calidad de vida de grandes masas gracias a los avances tecnológicos y

científicos en general, han producido una explosión de demandas sociales. Como recuerda Torrente (2001: 32), “hay una cierta creencia en que todos los riesgos son calculables, previsibles y evitables. El concepto de seguridad se presenta como el contra-concepto de riesgo. Pero la seguridad es una ficción social –incluyendo la mal llamada ‘seguridad ciudadana’–. Acumulando largas series de datos se pueden estimar probabilidades, pero no tanto se evitan los riesgos. El riesgo es a la seguridad lo que la enfermedad es a la salud. Se puede intentar paliar la enfermedad, pero no garantizar la salud”. Además, la complejidad de las sociedades complica los factores causales de los riesgos, por lo que resulta a los Estados imposible garantizar la seguridad de todos los ciudadanos, algo con lo que estos conviven de manera muy incómoda. Se produce, así, una “tormenta perfecta”, esto es, la conjunción de una serie de circunstancias que desembocan en grandes tensiones, muchas de ellas irresolubles, en las que hay una gran cantidad de expectativas y pocas posibilidades de resolverlas. Si el Estado y el Derecho tienen por finalidad conseguir la paz social resulta, en realidad, una misión imposible, al menos desde unas expectativas altas. Debemos aprender a convivir en la continua tensión y en la continua incertidumbre, porque son signos de nuestros tiempos.

En este escenario político de incertidumbre y de crecientes tensiones sociales ¿qué Política Criminal es posible? A esta pregunta intentaré responder en las siguientes líneas, señalando las principales líneas matrices para no caer en dos extremos muy frecuentes en la Política Criminal del Estado. Ni en un punitivismo exacerbado que pretende simbólicamente proteger los bienes jurídicos de los ciudadanos, pero en realidad se trata de respuestas *lampedusianas*: vamos a cambiar algo para que nada cambie. Pero tampoco en un ingenuo garantismo que se preocupa si la propuesta encaja dentro de principios decimonónicos contruidos para realidades diferentes.

Se pretende en este trabajo, simplemente subrayar las bases para la propuesta de una Política Criminal más acorde con las finalidades de prevención de la criminalidad en un contexto social complejo, interconectado, de incertidumbre, en el que los riesgos se han ido incrementando notablemente.

2. DESMONTANDO EL MITO DE LA SEGURIDAD

En primer lugar, toda propuesta de Política Criminal ha de ser realista. Esto es, establecer con claridad cuáles son las finalidades que se pretenden alcanzar. El riesgo social cero no existe y, por tanto, políticas criminales como “tolerancia cero”, de “lucha implacable”, “barrer las calles”, son simplemente efectismos de demagogia política en el que una Política Criminal racional no puede caer. El mal siempre existirá porque es consustancial a la condición humana y, por tanto, la delincuencia cero no es posible. Explicar a la sociedad que seguirán existiendo homicidios, violaciones, robos, etc., a pesar del código penal parece un imposible, porque ningún político asume el costo de hacer visible esta realidad.

Por tanto, la Política Criminal debe exponer con transparencia cuáles son sus finalidades y objetivos concretos, debiendo ser éstos realistas: rebajar los índices de determinada criminalidad, qué instrumentos ha de utilizar, cómo va a medir los logros y los fracasos, cada cuánto tiempo evaluará sus objetivos, etc., algo que hasta hoy en día no se ha pro-

ducido en las propuestas político-criminales. Para ello, indudablemente, se debe partir del conocimiento criminológico de la criminalidad que se pretende enfrentar, pues sólo se puede establecer objetivos y finalidades concretos con el conocimiento científico del fenómeno criminal.

Desmontar el mito de la finalidad de una Política Criminal que dote de seguridad a los ciudadanos, significa también desmontar el mito de un Derecho Penal capaz de prevenir todas las desviaciones sociales. En el ámbito propiamente penal, esta tendencia ha dado lugar a un *Derecho Penal de la Seguridad*, caracterizado por la anticipación en la intervención penal a etapas previas a la lesión del bien jurídico, incluso al peligro concreto (como los delitos de peligro hipotético), configurando injustos penales centrados en la prevención de conductas de riesgo, por tanto, figuras centradas en la prevención, en el adelanto de la intervención. El concepto de seguridad se erige así, como idea-fuerza capaz de orientar las definiciones y los conceptos básicos, así como las funciones del Derecho Penal (Ruiz Rodríguez, 2018: 118). La idea de seguridad, paradójicamente en una sociedad de la incertidumbre, ha permeado las diversas disciplinas que se ocupan de la criminalidad. En el ámbito criminológico esta tendencia es similar. Como apunta Pitch (2016), desde principios de los años ochenta, la Criminología deja de investigar las causas de la criminalidad para *defenderse de ella*. Deja de interesarse por el pasado, para ocuparse del futuro: *disminución de riesgos de victimización*.

En suma, no es posible hacer creer a los ciudadanos que el riesgo cero existe, que se va a acabar con el delito o que es posible que sean eliminadas las posibilidades de ser víctima de delitos. La delincuencia seguirá existiendo, las diversas formas de violencia sobre las personas no podrán eliminarse de la faz de la Tierra, lo importante es contenerlas, minimizarlas, “ponérselo difícil” a los delincuentes, que no perciban el reino de la impunidad y que les llegue el mensaje que más temprano que tarde se les aplicará la ley penal y la sanción correspondiente¹.

Así, los objetivos de contención del delito no pueden ser iguales para el delincuente ocasional, que para el delincuente profesional. Distinto también en el caso de delincuente por convicción o los casos de la criminalidad organizada y el terrorismo. En algunos casos el sujeto no tiene otra opción que enrolarse en las filas de las mafias, por cuestiones geográficas, de pobreza o marginalidad.

3. LA EVIDENCIA EMPÍRICA COMO PUNTO DE PARTIDA

Las propuestas de Política Criminal deben partir del estudio criminológico de un particular fenómeno criminal, por lo que se trata de programas especializados para determinadas formas de criminalidad (corrupción, tráfico de drogas, violencia de género, etc.), en determinadas circunstancias de lugar y tiempo. Especial relevancia cobran en este ámbito el análisis de las *estadísticas criminales*, para saber de qué diagnóstico se par-

¹ El proceso comunicativo de la norma penal es un tema que merecería un detenimiento. Desde Beccaria se sostiene que más importante que la severidad de las penas, es que el delincuente perciba la certeza y prontitud de la misma, es decir, la inminencia del castigo para que sea realmente disuasorio. Vid, más ampliamente Silva Sánchez (2020: 68-82).

te. Ahora bien, es importante tener en cuenta qué estadísticas criminales se utilizan, cuál es el indicador que se ha utilizado, etc., por tanto, su tratamiento debe ser cuidadoso. De acuerdo con Torrente (2001: 92): “La delincuencia abarca una variedad de situaciones sociales. Unas son identificables claramente como delitos, otras son ambiguas, ambivalentes y equívocas; las hay que son complejas de definir técnicamente y otras, sencillamente, escapan del control policial. Los delitos son situaciones sociales dinámicas mientras las estadísticas son registros estáticos”. Por ese motivo las estadísticas criminales no suelen registrar los delitos cometidos por la criminalidad organizada o los vinculados a la corrupción o al terrorismo. Tampoco le es accesible la numeración de delitos financieros, por supuesto no capta la cifra negra de la criminalidad, ni los “delitos invisibles”, es decir, aquellos en los que no son perceptibles las víctimas porque obtienen un beneficio (tráfico de drogas, corrupción) o están silenciadas por la violencia física o estructural (la trata y el tráfico de personas). En suma, necesitamos del estudio de las estadísticas, puesto que se trata de evidencias empíricas imprescindibles para el diseño de la Política Criminal, pero es preciso trabajar con sumo cuidado con ellas, pues su utilidad depende de qué organismos las elabore y cuál sea el indicador (víctima, autor, delito, etc.).

La Política Criminal como parte de las políticas públicas del Estado, especialmente encaminada a la prevención de la criminalidad, necesariamente está orientada por valoraciones acordes al modelo social correspondiente. De ahí que sea imprescindible partir de datos objetivos como son las evidencias empíricas, de lo contrario las discusiones son estériles. Como recuerda Benito Sánchez (2020: 27), existe un distanciamiento entre el académico y el operador político, o entre la doctrina y la legislación. Mientras la doctrina suele regodearse en el ensimismamiento de la teoría, el legislador (o el político) pretende actuar eficazmente, pero tampoco constata sus resultados. Ambos olvidan que la norma penal tiene (o debe tener) una finalidad en la realidad social, que es precisamente la contención real del crimen. En muy pocos casos, se observa en la Academia referencias a datos empíricos, el auxilio de la Criminología y, menos aún, en la política legislativa.

El gran pensador Bobbio (2009: 429), nos recuerda que el científico y el político tienen tiempos diferentes: el primero, puede concederse tiempos largos, mientras que el segundo debe decidir en el estado de necesidad y urgencia. También sus responsabilidades son distintas. La responsabilidad de un científico es aclarar los términos de un problema, la del político es resolverlo con una decisión que no puede aplazarse de manera indefinida. Mientras que al científico le cabe el privilegio de la duda -es más, en muchos casos ha de fomentarla-, el político tiene que tomar decisiones.

Ello explica los dos planos tan divergentes en que se desarrolla la Política Criminal, pero precisamente para resolver estas divergencias es preciso un norte: los resultados, la evidencia empírica, la evaluación de las finalidades propuestas, la transparencia en la consecución de objetivos.

El punto de partida en la evidencia empírica indudablemente sienta el protagonismo de la Criminología como disciplina fundamental que nos aporta datos clave para entender el fenómeno criminal. La superación de una criminología positivista hacia el análisis crítico de todos los procesos de selectividad penal ensancha la comprensión de la delin-

cuencia, algo eminentemente relevante cuando se trata de dinámicas que tienen causas y consecuencias transnacionales, como sucede con los fenómenos criminales más acuciantes de los últimos tiempos como el tráfico de drogas, de inmigrantes, los delitos contra el medio ambiente, tráfico de flora y fauna, etc.

4. DIÁLOGO, TEORÍA Y PRÁCTICA

De lo expuesto anteriormente surge un desafío: cómo conciliar teoría y práctica. Sin duda las relaciones entre teoría y praxis nunca han sido pacíficas. Mientras que el teórico aspira a tener la razón por ser quien reúne los conocimientos, el práctico es quien aplica la ley y observa la realidad criminal en la vida cotidiana. Siguiendo a De Sousa Santos, (2009: 19) “entre el teoricismo y el empirismo argumento a favor de una teoría situada, que apoye sus pies en el suelo firme mientras se niega permanecer atada sin poder levantar el vuelo”. Es decir, una teoría que sea funcional para la acción social, esto es, para la prevención de la criminalidad realmente y no las propuestas simbólicas que cotidianamente nos muestra la Política Criminal de los gobernantes, muchos de ellos, populistas.

En el ámbito de la propuesta del Derecho Penal, el fundamento de esta postura me parece verlo en Ihering, para quien el jurista práctico es el que impulsa el Derecho, mientras que el teórico se debe limitar a clasificar los resultados del primero (2002: 21). En su Lección Inaugural de 1868 para acceder a la cátedra de la Universidad de Viena, este jurista del siglo XIX ponía de relieve que el Derecho no puede quedar reducido a conceptos jurídicos, sino que detrás están intereses concretos. Conciliando la Historia, la Filosofía y el Derecho, considera que el jurista debe tener presente este “trío mágico”, es decir, desde una visión de la vida práctica (la historia), el científico del Derecho debe construir categorías bajo el ideal de Justicia (la filosofía)².

Este jurista, con una visión sobre el fin del Derecho, nos brinda la oportunidad de conciliar metodológicamente la teoría y la práctica, dando especialmente atención a la realidad que podemos entender como los problemas a resolver, los cuales suelen ser complejos, transnacionales, universales.

Como sostiene Morin (1999: 14): “la inteligencia que no sabe hacer otra cosa que separar, rompe lo complejo del mundo en fragmentos disociados, fracciona los problemas, convierte lo multidimensional en unidimensional”. En cambio, la comprensión del objeto como *problema*, une, convoca, interrelaciona los saberes y a los especialistas y, prepara para conocer la relación entre el todo y las partes y las partes con el todo. El objeto como problema (o problemas) permite la interdisciplinariedad, el intercambio de información y conocimientos, el manejo de datos para la inducción y principios para la deducción, generalizar e individualizar, contextualizar.

² Cfr. esta interpretación en diversos pasajes de su discurso, Ihering (2002: 79): “la Ciencia del Derecho práctica debe ser el punto de partida de toda Ciencia del Derecho”; (p. 80): “los conceptos existen por la vida y deben legitimar las condiciones que la vida, para su uso, ha encontrado”; (p. 89): “el concepto, de manera breve, debe elevar la práctica a forma de conciencia... la praxis conduciendo y avanzando, la teoría siguiéndola y dando forma correcta, a lo que aquélla ha conquistado”.

5. LA NECESARIA INTERDISCIPLINARIEDAD

Los problemas de la Política Criminal actual consisten en hacer frente a fenómenos criminales híbridos, complejos, de dimensión transnacional, como la criminalidad organizada y el terrorismo. *Híbridos*, porque suelen presentarse en la realidad mimetizados con otros fenómenos criminales como la criminalidad empresarial o los denominados “delitos de cuello blanco”, o en simbiosis entre ellos. La realidad criminológica nos muestra la dificultad de conceptualizar fenómenos que no encajan dentro de las categorías tradicionales sino que están en la intersección de varias formas de criminalidad. *Complejos*, porque suelen presentarse mediante redes de organizaciones criminales que representan una pluralidad de personas, delitos, víctimas que se desarrollan a lo largo del tiempo, cuyas coordenadas escapan a las clásicas tipificaciones penales. *Transnacionales*, con lo cual plantean todas las limitaciones de las legislaciones y jurisdicciones nacionales, haciendo necesario reforzar la cooperación policial y judicial, así como la armonización de leyes.

Ante tamaños retos no cabe duda de la necesidad de contar con equipos de trabajo interdisciplinarios que sean capaces de pensar soluciones novedosas y eficaces, sin desbordar los principios básicos del modelo del Estado democrático de Derecho. Es decir, se requiere, asimismo, la cooperación del conocimiento, la complicitad de saberes, el trabajo en equipo. No basta una sola especialidad para lograr respuestas satisfactorias capaces de conciliar herramientas conceptuales con realidades complejas. Como apunta Boaventura De Sousa Santos (2009: 13), “vivimos en tiempos de preguntas fuertes y de respuestas débiles”. Pero alguna respuesta, propuesta político-criminal han de ofrecer la Academia, los políticos y la Sociedad a fenómenos criminales que pueden ser capaces de socavar los cimientos de nuestra civilización, algo que aún es tarea pendiente.

La necesaria interdisciplinarietà nos recuerda que no existen divisiones totales entre Humanidades y las ciencias de la naturaleza. Siguiendo a Morin (1999: 32), el gran fracaso de la teoría del conocimiento ha sido el divorcio entre las ciencias naturales y las ciencias humanas, “especialmente en lo que concierne al ser humano, víctima de la gran desunión entre naturaleza/cultura, animalidad /humanidad, que sigue despedazado entre su naturaleza de ser vivo estudiado en la biología y su naturaleza física y social estudiada en las ciencias humanas”. Unas sin las otras son incapaces de comprender los conocimientos que se ocupan del hombre en Sociedad, pues es tan importante el aporte de las ciencias naturales como el de las ciencias humanas. De hecho, las nuevas disciplinas como la Ecología son transversales, tienen en cuenta ambos tipos de conocimientos. El Derecho Penal y la Política Criminal, al ocuparse del ser humano como ser social y ser biológico, en su relación social, necesariamente tiene que tener en cuenta ambas clases de ciencias. Y, lo que los últimos estudios sobre epistemología indican es que nosotros como sujetos culturales somos a la vez sujetos biológicos, contruidos socialmente por las instituciones culturales que nosotros mismos hemos creado, condicionando a la vez nuestra biología, en un continuo condicionamiento mutuo³. Por

³ Morin (1999: 131), “el ser vivo extrae información de su entorno y ejerce una actividad cognitiva inseparable de su práctica de ser vivo”.

tanto, incluso en las ciencias naturales se encuentran componentes sociales, valorativos, según las culturas, las Sociedades.

El debate entre Derecho Penal y Neurociencias es una buena muestra de toda esta problemática. Desde la lucha de escuelas de finales del siglo XIX entre determinismo y libre albedrío, no se había protagonizado una discusión tan profunda sobre estos temas hasta estos momentos en que los avances en materia de Neurociencias parecen afectar la línea de flotación de la responsabilidad penal cuestionando el libre albedrío con “bases científicas”. Por supuesto que trasladar los resultados de manera mecánica de las Neurociencias al Derecho Penal constituiría una barbaridad, pues sería tanto como dejar a los científicos la decisión de la responsabilidad penal. Pero desconocer que estas ciencias nos aportan conocimientos novedosos para entender mejor el comportamiento humano, también sería otra necedad. ¿Por qué necesariamente tiene que haber un diálogo entre ambos tipos de conocimientos? Porque son complementarios, no excluyentes y constituyen las partes de un todo que es el problema de la responsabilidad penal. Además, como anota Demetrio (2017: 99): “sea cual fuere el alcance en el que se pueda llegar a considerar aplicable un “tratamiento neurológico” en el futuro, con finalidad preventiva o terapéutica, éste debe ser en todo caso “legítimo”, y *el análisis de legitimidad será uno externo de carácter valorativo-constitucional que protege en primer lugar la dignidad humana*. La imposición del castigo, adopte éste la modalidad que adopte, en el Estado de Derecho es uno limitado externamente en virtud de ciertos parámetros axiológicos o principios fundamentales. Esto no puede ser trastocado por ningún avance científico”⁴.

6. LA SEGURIDAD NO EXISTE Y, EN TODO CASO, ¿QUÉ SEGURIDAD?

Las políticas criminales actuales punitivistas han permitido que, bajo el paraguas genérico y ambiguo de la seguridad, se esconda el carácter selectivo del sistema penal. El dominio durante décadas de la *seguridad ciudadana*, como orden público en las calles, ha acentuado el control social dirigido hacia determinadas formas de criminalidad, de carácter violento, de delitos de sangre, como el homicidio, los delitos contra la propiedad, libertad sexual, el terrorismo y los relacionados con el tráfico de drogas, principalmente; mientras que la criminalidad de los negocios, de los políticos, como los relacionados con la corrupción (pública y privada), o la criminalidad organizada de cuello blanco, resultaban menos visible.

Esta especial orientación de la seguridad como “seguridad ciudadana” responde a lo que Pitch (2016) considera como propio de la *Sociedad de la prevención*, una definición que resume otras: sociedad de la información, sociedad del riesgo, sociedad de la vigilancia, sociedad de la inseguridad. Los imperativos de prevención y seguridad se configuran como justificación de los métodos de represión, segregación, exclusión de determinados grupos sociales (marginales/inmigrantes), en suma, del control social moderno, centrandose normalmente en la consideración de desviación social de los sectores excluidos del Estado del Bienestar. Efectivamente, el desmoronamiento del Estado social nos aboca a un maniqueísmo que implica “la calificación de las personas criminales/ excluidas como

⁴ La cursiva es del autor.

seres invisibles portadores de un estigma que los convierte en desviados sociales; entes con una identidad deteriorada. Es, precisamente, esta mirada la que hace de la desigualdad y de los procesos de exclusión un factor muy poderoso para la producción de la criminalidad” (Martínez de Bringas, 2020: 36).

En este contexto de conflictividad social, de sociedades con gran carga de expectativas sociales, de la incertidumbre y de la desigualdad, parece difícil postular la seguridad y si ésta es postulada por los gobernantes, simplemente es mero simbolismo, sino manipulación. El concepto de seguridad se entiende asociado al hecho de estar protegido y libre de peligro, según la definición de la Real Academia de la Lengua Española, pero esta definición resulta en realidad una indefinición, pues no se establece estar protegido de qué y libre de qué peligro. Ruiz y Murraín (2012: 24) apuntan que, tanto en la lengua castellana como en la inglesa, la palabra seguridad tiene una misma raíz latina, *securitas*, que significa *a salvo de peligro*. Por tanto, alude a vivir libre de violencia (física, psíquica, estructural), libre de vulnerabilidad, libre de riesgos, libre de amenazas. Todos estos conceptos son relativos, dependen de las expectativas sociales y de las posibilidades de cohesión social de cada Sociedad. En los últimos tiempos, en general, se está produciendo un aumento de la demanda de seguridad y calidad de vida, por tanto, mayor exigencia de eficacia de los cuerpos de seguridad (Torrente, 2001: 167).

Para soslayar la indefinición del concepto de seguridad Baldwin (1997: 12) propone siete pautas o preguntas, cuyas respuestas realizan la tarea de especificarla. Con estas preguntas se pretende determinar el contenido de siete aspectos, que a modo de atributos concretan la definición ofrecida. Estas preguntas son las siguientes:

- ¿Quiénes son los destinatarios de la seguridad? ¿Seguridad para quién?
- ¿Cuáles son los valores de cuya baja probabilidad de afectación se trata? ¿Seguridad para qué valores o bienes jurídicos?
- ¿Cuáles son las amenazas para considerar en relación con los valores? ¿Seguridad frente a qué amenazas?
- ¿Cuáles son los medios para la protección frente a dichas amenazas? ¿Seguridad con qué medios?
- ¿Cuánta seguridad se pretende? ¿Cuánta seguridad?
- ¿Cuál es el costo que implica la seguridad? ¿Seguridad a qué coste?
- ¿Durante qué tiempo se aspira seguridad? ¿Seguridad en qué período de tiempo?

Las tres primeras cuestiones se refieren a la dimensión de la seguridad y las cuatro últimas se refieren a las estrategias, esto es a las políticas públicas (entre ellas, la Política Criminal) frente a la seguridad. El orden lógico es esclarecer primero de qué seguridad estamos tratando, para seguidamente establecer el cómo lograr esa seguridad. Por supuesto no es posible analizar cada pregunta y brindar posibles respuestas en este trabajo, pues excedería de sus objetivos. Pero sí conviene sacar a la luz todas las aristas de un concepto tan vago e impreciso.

En suma, la seguridad como concepto, como valor ideal sólo existe como desiderátum, orientación, objetivo, finalidad. En el mundo terrenal ¿a qué seguridad se puede aspirar?

7. UNA POLÍTICA CRIMINAL QUE DÉ SEGURIDAD PARA TODOS

Si la prevención de la criminalidad es la finalidad de la Política Criminal, esto es, aspirar a sociedades libres de las diversas formas de violencias (delincuencia grave) de cualquier tipo (física, psicológica, estructural), conviene evocar las palabras de Kofi Annan en su Informe *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos* (2005: 17): “no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos”.

Esto es, comprender la seguridad en un sentido holístico, como seguridad humana, esto es entender la interrelación entre desarrollo, seguridad y libertad. Como apunta el Informe es preciso “perfeccionar el triángulo del desarrollo, la libertad y la paz”. En un mundo interconectado, las redes de la delincuencia han de ser superadas por las redes de colaboración y desarrollo, pues no es posible, por ejemplo, una lucha contra el terrorismo o contra las drogas, o contra la trata de seres humanos, o contra la inmigración ilegal, sin un plan de desarrollo de los pueblos implicados que, en muchos casos, no tienen otra salida que aquellas que les ofrecen las organizaciones criminales o ser víctimas de las mismas. El propio Informe nos recuerda: “La amenaza del terrorismo está estrechamente relacionada con la de la delincuencia organizada, que va en aumento y afecta a la seguridad de todos los Estados. La delincuencia organizada contribuye a debilitar a los Estados, obstaculiza el crecimiento económico, alimenta muchas guerras civiles, socava regularmente las iniciativas de consolidación de la paz de las Naciones Unidas y proporciona mecanismos de financiación a los grupos terroristas. Los grupos de delincuentes organizados tienen también un activo papel en el contrabando ilegal de migrantes y en el tráfico de armas de fuego”. En efecto, todo está relacionado y, difícilmente podrá conseguirse cuotas de seguridad con una visión del problema limitada a un fenómeno criminal, a un Estado, a la ley penal, sino se establecen programas integrales de políticas sociales y se propone soluciones o planteamientos a nivel global.

El informe, que es rico en detección de las amenazas globales y de propuestas para conjurarlas señala: “Entre las amenazas a la paz y la seguridad en el siglo XXI se cuentan no sólo la guerra y los conflictos internacionales, sino los disturbios civiles, la delincuencia organizada, el terrorismo y las armas de destrucción en masa. También se cuentan la pobreza, las enfermedades infecciosas mortales y la degradación del medio ambiente, puesto que también pueden tener consecuencias catastróficas. Todas estas amenazas pueden ser causa de muerte o reducir gravemente las posibilidades de vida. Todas ellas pueden socavar a los Estados como unidades básicas del sistema internacional. En realidad, un estudio criminológico de los fenómenos criminales que amenazan más gravemente la convivencia democrática, el terrorismo y la criminalidad organizada, nos muestra las dificultades de establecer causas/efectos entre la debilidad democrática, la corrupción (pública, privada), el déficit de desarrollo social, las guerras, la miseria, la desigualdad, esto es, la estructura social. El Informe de Europol, *Several Organized Crime Threat Assessment* (2017), pone en evidencia cuáles son los conductores de crimen en Europa: la tecnología, las estructuras de negocios y la situación geopolítica, dando así

énfasis a la amenaza que suponen los países fallidos, las guerras híbridas, los países en conflictos internos y externos.

De acuerdo con estas ecuaciones, en un mundo globalizado, con redes interconectadas, con amenazas globales, en un momento de crisis de representatividad de los Estados democráticos, precisamente es necesaria una comprensión de la seguridad en términos de fortalecimiento de propuestas de reforzamiento del desarrollo humano, especialmente de los *derechos económicos, sociales y culturales*. Von Liszt sostenía que “la mejor Política Criminal es una buena Política Social”. Parafraseando dicho lema, se puede sostener que “la mejor Política Criminal global es una Política Social global”. Esto es, Estados realmente comprometidos con su deber de remover las causas que favorecen la imposibilidad de las libertades (derechos fundamentales individuales). Como bien nos recuerda Bobbio (2009: 227), todo ser humano debe poseer en propiedad o como parte de una propiedad colectiva de bienes suficientes para gozar de una vida digna. Ello significa, “tener una suficiente capacidad económica para satisfacer algunas necesidades fundamentales de la vida material y espiritual, sin las cuales las libertades individuales serían vacías”.

Se trata de propuestas de políticas públicas de Estados verdaderamente democráticos, que participen de la promoción de la seguridad de todos los ciudadanos, cada uno con sus propias necesidades. No es un Estado mínimo, sino un Estado comprometido con el desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales, tal como lo proponen los Objetivos del Milenio. La noción de seguridad humana es más omnicomprensiva que la seguridad ciudadana relacionada con la prevención de la delincuencia, porque incorpora concepciones sobre el desarrollo humano: libertad para elegir, para desarrollar los derechos humanos personales y sociales.

8. SEGURIDAD ¿A QUÉ COSTE?

Toda forma de intervención social y más aún cuando se recurre a la pena, para alcanzar la protección de bienes jurídicos (seguridad), supone un coste (restricción de libertades). La pena es un mal (un sujeto en la cárcel, su familia sin protección, etc.), las medidas de intervención preventivas, también lo son y, en muchos casos, con menos garantías ante lo etéreo de las amenazas. Por tanto, es preciso comprender que cualquier medida de prevención supone un coste para los derechos individuales. Póngase como ejemplo el uso de videocámaras en las vías públicas, o las escuchas telefónicas en la lucha contra la criminalidad organizada y la corrupción, o los acuerdos de colaboración eficaz también frente a estas formas de delincuencia. Tales intervenciones deben tener como objetivo rebajar los índices de violencia y/o delincuencia; como se ha dicho, al menos ponérselo difícil al delincuente para que no consiga sus objetivos criminales. Aunque dichas medidas pueden suponer una restricción de derechos fundamentales, se entiende que se realizan para salvaguardar un bien mayor que es *evitar la dañosidad social frente a la delincuencia grave*.

La ponderación permite calibrar los costes de la seguridad (cuánta libertad perdemos) frente a las amenazas que se pretenden conjurar. Técnicamente lo que se tendría que hacer es ponderar (principio de proporcionalidad) si dicha medida es adecuada, necesi-

ria y en la medida suficiente para alcanzar dicho objetivo. Si no lo es, resulta ilegítima. Ante las diversas formas de delincuencia grave, como pueden serlo la corrupción, el terrorismo y la criminalidad organizada, puede ser ponderada la intervención penal con medidas restrictivas de derechos, siempre con el respeto del principio de proporcionalidad y judicialidad.

No es necesario caer en el dilema libertad vs. seguridad. Es posible conciliar ambos ideales, pero para ello es preciso una Política Criminal integral, global, transparente, con objetivos claros y viables, respetuosa de los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales.

EL RECURSO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE EXCEPCIÓN PARA AFRONTAR LOS NUEVOS RETOS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO

Dr. José Julio Fernández Rodríguez
Catedrático de Derecho Constitucional
Director del Centro de Estudios de Seguridad (CESEG)
Universidad de Santiago de Compostela
DOI: 10.14679/2408

1. INTRODUCCIÓN

No resulta necesario enfatizar en demasía el mundo convulso en el que vivimos y el futuro incierto que nos espera, cuestiones sobre las que ya nos hemos aproximado, sobre todo desde la óptica de la seguridad (Fernández Rodríguez, 2020a; Fernández Rodríguez, 2018), pero al menos semeja oportuno en este momento recordar cómo las últimas décadas han visto evolucionar un conjunto de riesgos y amenazas que presionan con intensidad la calidad de nuestras democracias. De esta forma se hace preciso adoptar un sentido multidimensional e integral de seguridad, el único operativo en estos escenarios.

Todo ello es un desafío de enorme relevancia, lo que obliga a que los análisis académicos ofrezcan respuestas adecuadas y no sólo se detengan en desgranar las causas de estas situaciones.

El objeto de este trabajo parte de una cuestión que tildamos cuando menos de curiosa: para enfrentar a alguno de los actuales problemas de los sistemas públicos se echa mano de una vieja figura jurídica, el Derecho de excepción (también llamado Derecho de necesidad o de emergencia). Y la seguridad, en sentido integral y amplio, está detrás de todo ello.

Movidos por el planteamiento que acabamos de comentar, vamos a examinar brevemente el sentido y alcance de dicha figura, con algún ejemplo de su reciente empleo, y recapitular si es un buen instrumento para los desafíos actuales o, en cambio, hay que buscar una reformulación u otras alternativas. La tensión con su uso ha venido tanto del crecimiento del terrorismo yihadista (y la percepción de ello por los decisores y

la opinión pública) como de la llegada de la pandemia del COVID-19. En todo caso, como se comprenderá, no podemos en este lugar hacer un recorrido amplio por todas las conexiones que se desprenden de tales situaciones, sino nos centraremos en lo que entendemos más relevante desde la óptica constitucional que consideramos prioritaria en este momento.

2. EL DERECHO DE EXCEPCIÓN

Desde un punto de vista general, se puede afirmar que los sistemas jurídicos presentan dos tipos de regulaciones: una para los supuestos ordinarios y otra para los casos extraordinarios, que se activa cuando las normas ordinarias no son capaces de resolver un grave problema que afecta a una sociedad determinada. De este modo, se configura el denominado Derecho de excepción o Derecho de necesidad, de amplia tradición histórica pero que ahora, en el delicado escenario del siglo XXI, se encuentra sometido a nuevas exigencias.

Es de suponer que con esas situaciones especiales se puede resolver mejor la grave realidad que aconsejó su instauración, es decir, esa situación excepcional y perjudicial para la sociedad. Aparece, así, una concentración de poderes y una serie de modulaciones en las previsiones jurídicas ordinarias que dan lugar a un período de anormalidad constitucional. Incluso, pueden conllevar la restricción de las garantías, eso sí, siempre con la idea de provisionalidad presente, al menos en sentido teórico.

2.1. Aproximación a su origen

El origen de estas ideas se encuentra ya bien lejos de nosotros, en época romana, cuando se acuñó la noción de dictadura comisarial. Como señala Zippelius, en esta forma de gobierno “para resolver una determinada situación de crisis, interna y externa, era necesario allanar el camino a una acción política rápida y enérgica, al otorgar plenos poderes a un solo individuo”, que puede actuar con mayor rapidez y energía que un órgano colegiado (Zippelius, 2009: 156). Para limitar este poder se preveía que otro órgano atribuyese tales funciones (normalmente el Senado romano), es decir, que no era una autoatribución por parte del que las desempeñaba. Además, el encargo era temporal (seis meses). Al término de ese período el dictador devolvía sus poderes al Senado y a los cónsules y cesaba su magisterio (Plessis, Ando, Tuori, 2016: 91).

Curiosamente, los dos casos más famosos de aplicación de la dictadura comisarial (Sila y Julio César), en época tardorepublicana, ya no usaron tal cual la técnica que se había depurado tiempo atrás sino con rasgos más flexibles en cuanto al tiempo (de hecho, para Julio César el cargo se hizo finalmente vitalicio). Sin entrar ahora en detalles¹, está claro que estábamos ante un instituto delicado, cuyo mal uso podía originar que el comisionado del pueblo se perpetuara en el poder hasta caer en la tiranía.

¹ Un análisis de la evolución de la dictadura puede verse en la famosa obra de Carl Schmitt, *Die Diktatur* de 1921, editada por Duncker & Humblot en Munich-Leipzig. En castellano Schmitt, 1999; y recopilando varios escritos sobre este tema Schmitt, 2013.

Un importante carácter explicativo tiene la schmittiana distinción entre dictadura comisarial y dictadura soberana. La dictadura comisarial se mantiene en el orden jurídico de que se trate y busca restaurar la normalidad; frente a la dictadura soberana que busca instaurar un nuevo orden. En palabras de Schmitt: “el dictador comisarial es el comisario de acción incondicionado de un *pouvoir constitué*; la dictadura soberana es la comisión de acción incondicionada de un *pouvoir constituant*” (Schmitt, 1999: 193). Así las cosas, el tema adquiere singular relevancia para la Teoría de la Constitución y sirve para el análisis de la realidad del ejercicio del poder público. De nuevo para Schmitt, “soberano es quien decide sobre el estado de excepción”, lo que liga este estado a la definición jurídica de la soberanía. El concepto de soberanía puede abordarse desde un esquema abstracto (como la idea de Bodin de poder absoluto), pero en realidad las disputas recaen sobre su aplicación concreta. El caso excepcional actualiza “el problema del sujeto de la soberanía, o sea, el problema mismo de la soberanía” (Schmitt, 2009: 13 y ss.).

Las situaciones excepcionales o de emergencia se concretaron, con el decurso histórico, en distintas figuras, todas ellas tensionadas por la concreta situación política del momento en que se aplicaban. Una doctrina influyente en el XIX fue la del *Notrecht* (que podríamos traducir precisamente como Derecho de necesidad), que entiende que la función de gobierno conlleva de manera implícita plenos poderes generales en una situación de excepción. Esta doctrina está presente en la Carta francesa de 1814 y también en Alemania². Otra forma de enfocar esta cuestión es la propia del estado de sitio, en el que la asamblea autoriza al gobierno para ejercer los plenos poderes. Realmente el estado de sitio (o estado de guerra) es la más genuina de las situaciones extraordinarias, con antecedentes en la *martial law* inglesa y, sobre todo, en el *état de siège* francés. En el país galo las leyes de 1878 y 1916 preveían que dicho estado se proclamaba por ley parlamentaria, que también era necesaria para levantarlo. Por lo tanto, no es “una mera situación de fuerza más allá de la ley (...) sino de una situación sujeta a Derecho” (García Pelayo, 1991: 167).

Se considera, asimismo, que resulta preciso en determinadas circunstancias activar el Derecho de necesidad, o sea, que no sólo se concibe como una posibilidad. En tal línea se expresa Loewenstein al indicar que en una situación de crisis “la tarea natural del Gobierno es tomar fuertemente las riendas del poder en sus manos” (Loewenstein, 1986: 284). En todo caso, como también subraya este autor, “el Gobierno de crisis, cualquiera que sea su base jurídica, afecta seriamente al desarrollo normal del proceso político y suspende, según sea su conformación, el funcionamiento de los normales controles interórganos en favor del detentador del poder ejecutivo y a costa del legislativo” (Loewenstein, 1986: 293). Hay que prestarle, por lo tanto, especial atención. Sagüés lo sintetiza al señalar que es “un asunto que pone a prueba las bases mismas del Estado de Derecho” (Sagüés, 2016: 57).

2.2. Su constitucionalización

Con el paso del tiempo estas ideas se constitucionalizaron, además de reconfigurarse para convertirse en un mecanismo de defensa del propio sentido de Constitución

² Quizá la aplicación más conocida del *Notrecht* fue la de Otto von Bismarck cuando activó el estado de necesidad en el conflicto entre el Gobierno y la Dieta de Prusia entre 1862 y 1866.

como norma jurídica fundamental y suprema. Un paso adelante en esta evolución, según apunta Fix-Zamudio, se dio cuando los jueces y tribunales tuvieron la facultad para calificar la legalidad y la constitucionalidad de la declaración y aplicación de los estados de excepción (Fix-Zamudio, 2004: 801 y ss.). En palabras de García Pelayo, “el Estado de Derecho lleva en su propia dialéctica la necesidad de un Derecho excepcional, es decir, de prever la excepción y de normativizar la misma excepción” (García Pelayo, 1991: 163). La propia lógica garantista aboga por tal idea, marcando unos límites y requisitos que impidan la disolución del sistema constitucional. En opinión de nuevo del citado autor, se trata “de una actuación que suspende parcialmente la constitución a fin de salvarla como totalidad, de una actuación destinada a crear la situación de normalidad sobre la que se sustenta la vigencia de la constitución” (García Pelayo, 1991: 165). De este modo, se hace posible analizar los distintos elementos del estado de necesidad: la situación de necesidad, el acto necesario para enfrentarla, el sujeto necesitado y el derecho de necesidad dictado para adoptar el acto necesario (Sagüés, 2016: 57 y ss.).

No cabe duda de que la anormalidad democrática puede requerir medidas especiales para superar la crisis en la que se encuentra con el objeto, precisamente, de salvar el poder democrático y los derechos y libertades. Indica Goig Martínez que de lo que se trata es de “ampliar los poderes de la autoridad política y administrativa”, lo que puede llevar aparejadas “facultades para restringir, limitar o suspender ciertos derechos y libertades” (Goig Martínez, 2009: 212). Pero todo ello en el marco diseñado por la propia carta magna, que contempla la excepción y la formaliza jurídicamente con una serie de límites. Así, en teoría, no se desvirtuará la esencia del sistema. Para esta finalidad se establecen límites temporales (duración del período excepcional), específicas formas para declarar la situación excepcional y, también, límites materiales para las medidas que se van a adoptar. Como apunta Revenga, “lo que dota de sentido a las medidas excepcionales es su carácter limitado en el tiempo y su función de instrumento para la recuperación de la normalidad” (Revenga Sánchez, 2006-2007: 61), o sea, limitarlas a su finalidad primigenia y someterlas a las reglas de dictado.

Sin embargo, esta constitucionalización del mecanismo no impidió su mal uso en algunas ocasiones. El ejemplo prototípico es el de Adolf Hitler, al que gracias a su condición de canciller obtuvo relevantes poderes en 1933 para restablecer la seguridad y el orden público en el interior del *Reich* con base inicialmente en el art. 48.2 de la Constitución de Weimar (en dicho precepto se basó el Decreto del incendio del *Reichstag*, de 28 de febrero de 1933; después vendría la “Ley habilitante” o *Ermächtigungsgesetz*, de 24 de marzo del mismo año)³. Ello acabó con la división de poderes y, de facto, con la Repúbli-

³ Este art. 48.2 era una forma atenuada de la ya comentada doctrina del *Notrecht*. En castellano decía así: “Cuando en el *Reich* alemán se hayan alterado gravemente o estén en peligro la seguridad y el orden públicos, el presidente del *Reich* puede adoptar las medidas indispensables para el restablecimiento de dicha seguridad y orden públicos, incluso con ayuda de la fuerza armada en caso necesario. A este efecto puede suspender temporalmente en todo o en parte los derechos fundamentales fijados en los artículos 114, 115, 117, 118, 123, 124 y 153”. Estos artículos recogían, respectivamente, los derechos a la libertad personal, inviolabilidad del domicilio, secreto de la correspondencia, libertad de prensa, libertad de reunión, libertad de asociación y propiedad privada. El 30

ca de Weimar, abriéndose la etapa de la primacía del nazismo. También en Iberoamérica encontramos ejemplos de gobiernos que asumieron poderes ilimitados ante situaciones de excepción más bien pretendidas. Loewenstein al referirse a ello habló de “dictaduras presidencialistas bajo el manto del estado de excepción”, además de apuntar que “para el caudillaje, el estado de sitio es el medio más apropiado y típico para montar un gobierno autoritario” (Loewenstein, 1986: 287-288). También De Vergottini se suma a esta crítica a los gobiernos de hace unas décadas de Suramérica (De Vergottini, 1983: 284-285), al igual que Fix-Zamudio (Fix-Zamudio, 2004: 807).

En la actualidad los estados excepcionales previstos en el Derecho comparado siguen respondiendo a los esquemas y motivaciones heredados del pasado, aunque se concretan en fórmulas diferentes (en el punto 2.4 mostramos algún ejemplo). Las causas que activan el Derecho de excepción son variadas, si bien se pueden sintetizar en dos: los desastres naturales y graves problemas de seguridad. En todo caso, como apunta Loewenstein, el Estado democrático constitucional se coloca frente a un problema difícil que él sintetiza en “¿cómo se podrá establecer un Gobierno de crisis y cómo se le dejará funcionar de manera que posea suficiente libertad para superar la situación en cuestión, pero no demasiada con el fin de no caer en un autoritarismo sin límites?” (Loewenstein, 1986: 286). Por ello hay que someter la pertinencia de los estados excepcionales a la lógica del principio democrático, lo que se traduce en una aplicación restrictiva de los mismos y un cumplimiento estricto de las garantías en su establecimiento y control. O sea, sólo deben declararse cuando sea estrictamente necesario y por un período limitado en el tiempo, el imprescindible para que retorne la normalidad. Lo excepcional no puede convertirse en lo ordinario. Como afirma De Vergottini, “el recurso habitual y sistemático a las normas constitucionales que formalmente habilitan al ejecutivo para derogar los principios sancionados en la constitución trastoca los términos de la relación regla-excepción” (De Vergottini, 1983: 285), lo que lo hace inaceptable. Si se articula correctamente el Derecho de excepción se debe considerar un mecanismo clásico de defensa o garantía de la constitución (junto con la reforma agravada y el control de constitucionalidad). También Cruz Villalón ve al Derecho de excepción como una garantía diacrónica de la Constitución, garantía frente a las situaciones de crisis (Cruz Villalón, 1984: 19).

En este orden de cosas, tampoco resulta admisible que se incorporen al Derecho ordinario medidas e institutos propios del Derecho de excepción. De nuevo en palabras de Cruz Villalón: “Uno de los fenómenos que más reservas suscita” es “la tendencia a incorporar, de forma prácticamente permanente, al ordenamiento institutos hasta ahora considerados, por su carácter, específicos del Derecho de excepción” (Cruz Villalón, 1984: 35). Más abajo volvemos sobre esto.

de enero de 1933 el presidente alemán, el anciano mariscal Paul von Hindenburg, nombró canciller a Adolf Hitler, favorecido por la presión que en este sentido ejerció el político conservador Franz von Papen. El incendio del *Reichstag* el 27 de febrero, atribuido a los comunistas, precipita los acontecimientos haciendo que Hindenburg decrete el estado de excepción. El 2 de agosto de 1934 Hindenburg fallecerá, convirtiéndose Hitler en jefe del estado.

2.3. El problema de los derechos

Una de las consecuencias más relevantes de las situaciones que se prevén en el Derecho de excepción es la restricción que suelen suponer para los derechos de la ciudadanía, entre los que destacan los derechos fundamentales en tanto en cuanto se hallan ligados a la dignidad de la persona. En la línea de lo ya comentado, en esas circunstancias extraordinarias puede ser necesario, para proteger al sistema constitucional, limitar o suspender alguno de los derechos. Se entiende que ello será útil para solventar el grave problema que se afronta. Ni qué decir tiene que esta situación debe ser especialmente argumentada para poder ver si en verdad resulta legítima o, en cambio, se ha caído en la desproporción.

La restricción puede suponer una suspensión de algún derecho, o sea, que no se aplique temporalmente. Se suprime de forma temporal la norma constitucional que prevé el derecho en cuestión. Ello es el caso más extremo (no hace falta explicar lo que supone que no se aplique el secreto de las comunicaciones o la libertad de expresión en una sociedad actual). Pero también la incidencia puede ser de menor entidad, y suponer meras limitaciones que no implican la desaparición del derecho sino una reducción impuesta exteriormente de su contenido. Se dejan fuera determinados supuestos o conductas que cabría entender integradas en su objeto. De esta forma, por ejemplo, en España en el estado de alarma se puede limitar derechos, pero no suspenderlos, ya que esto último sólo es posible en los estados de excepción y de sitio.

En todo caso, como recuerda Serra Cristóbal, “incluso en circunstancias excepcionales hay un nivel mínimo de respeto de los derechos fundamentales que debe ser infranqueable” (Serra Cristóbal, 2020: 95). A ello debería responder la propia configuración de las instituciones excepcionales, con las formalidades de adopción, las garantías de control y la propia identificación de los derechos que pueden ser limitados. También la opinión pública puede jugar un rol en este sentido exigiendo que no se actúe con excesos no justificados.

La regulación de los sistemas democráticos delimita estas restricciones a los derechos (por ejemplo, en España el listado de derechos que se pueden suspender previsto en el art. 55.1 de la Constitución es taxativo: otros derechos no pueden ser objeto de suspensión). También a nivel internacional encontramos regulación de la suspensión de garantías, como el art. 4 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, el art. 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos o el art. 15 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (precepto rotulado como “Derogación en caso de estado de excepción”, aunque hubiera sido más preciso hablar de “suspensión”)⁴. Muy ilustrativo para lo que estamos comentando son los “Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”⁵.

⁴ Además, una interesante jurisprudencia ofrece pautas para dichas previsiones. Por ejemplo, para América, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha marcado límites a la suspensión de derechos en los estados excepcionales en las sentencias *Castillo Petruzzi*, de 30 de mayo de 1999; *Durant y Ugarte*, de 16 de agosto de 2000; o *Cantoral Benavides*, de 18 de agosto de 2000. Y para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos puede verse Roca, 2020, 118 y ss.; Faggiani, 2012 (punto 5); o el capítulo de Canosa Usera en Arnaldo Alcubilla y Canosa Usera, 2020.

⁵ <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/principios-de-siracusa-1.pdf> (consulta en marzo 2022).

2.4 Ejemplos de derecho comparado

La inmensa mayoría de los ordenamientos jurídicos actuales responden a ese planteamiento que hemos expuestos de forma sucinta, por lo que recogen unas previsiones para situaciones extraordinarias al margen de la regulación ordinaria del funcionamiento normal del sistema. El portal www.constituteproject.org indica que en 2020 el 92% de las constituciones de los 198 países de los que informa tenían previsiones de emergencia (que entendemos laxamente como previsiones del Derecho de necesidad)⁶. A partir de ahí, siguiendo el esquema habitual de desarrollo constitucional, el legislador ordinario suele concretar dichas previsiones. La traducción de este planteamiento genérico es de lo más diverso pues las figuras en las que se especifica son distintas en los diversos países (estado de necesidad interno, estado de alarma, de urgencia, de necesidad, de emergencia, de peligro, de prevención, de excepción, de guerra, de sitio, medidas de seguridad, supresión o suspensión de garantías). Y, claro está, hay una situación diferente entre los países democráticos, que buscan el equilibrio entre la emergencia y los derechos, y los países autoritarios, donde priman otros intereses.

No procede hacer ahora un recorrido exhaustivo, pero sí citar someramente algún ejemplo, con especial atención a España, que ilustre lo que estamos exponiendo⁷. Los sistemas presidenciales son más proclives a la concentración de poderes extraordinarios en el presidente republicano que los sistemas parlamentarios. De hecho, podría hacerse una distinción, siguiendo a Ferenjohn y Pasquino, entre un modelo que se basa en delegación de poderes al presidente en caso de emergencia, que puede adoptar amplias medidas, aunque no aprobar leyes; y un modelo legislativo donde hay leyes que prevén la delegación temporal de ciertos poderes en el ejecutivo, si bien con diversos límites (Ferenjohn y Pasquino, 2004). También hay que recordar que, aunque minoritarios, existen países que no prevén este dualismo constitucional entre situaciones de normalidad y de emergencia, lo que se traduce en que la normalidad constitucional es la única posibilidad (Cruz Villalón, 1984: 28). Es el caso de Bélgica, Reino Unido o Japón⁸.

En Francia, sistema presidencial, tenemos tres situaciones excepcionales. En la Constitución están previstas dos: poderes excepcionales en períodos de crisis (lo que podríamos denominar plenos poderes, art. 16) y el *état de siège* (estado de sitio, art. 36). Además, el *état d'urgence* está contemplado en la Ley 55-385, de 3 de abril de 1955, y no está recogido en su Carta Magna.

- La figura de los poderes especiales del presidente (art. 16 Constitución) procede cuando las instituciones de la República, la independencia de la nación, la integridad de su territorio y la ejecución de sus compromisos internacionales están amenazados de una manera grave e inmediata, y el funcionamiento regular de los

⁶ <https://www.constituteproject.org/topics?lang=en> (consulta en marzo 2022).

⁷ Es fácil encontrar estudios comparados en esta temática que permiten al lector interesado abarcar más supuestos. Por ejemplo, Faggiani, 2012.

⁸ La resolución de las crisis se traslada así al dominio de lo fáctico. En el Reino Unido la costumbre constitucional permite al Gobierno, en caso de necesidad, incumplir la legislación. El Parlamento *a posteriori* puede librarle de toda responsabilidad con una ley de indemnidad.

poderes públicos constitucionales está interrumpido. La decreta el presidente de la República después de consultar al primer ministro, a los presidentes de las cámaras y al Consejo Constitucional, y permite a ese presidente adoptar todas las medidas exigidas por las circunstancias con el fin de restablecer el orden constitucional. Sólo se aplicó una vez, por el Decreto del 23 de abril de 1961, a raíz del frustrado golpe de Estado de cuatro generales retirados en Argelia. Pese al rápido desenlace del *putsch*, esta situación extraordinaria se mantuvo hasta el 29 de septiembre. Desde el punto de vista jurídico se manifestaron serias reservas en lo referido a sus consecuencias en materia de derechos fundamentales⁹.

- El *état de siège*, que transfiere poderes de policía a la autoridad militar y amplía la competencia de la jurisdicción militar, puede ser decretado en Consejo de Ministros, aunque su prolongación más allá de 12 días debe ser autorizada por ley¹⁰. Procede sólo en caso de peligro inminente resultante de una guerra en el extranjero o de una insurrección armada. El estado de sitio no se aplicó nunca en la actual V República.
- El estado de urgencia procede “en caso de peligro inminente debido a violaciones graves del orden público, o en caso de eventos que presenten por su naturaleza o gravedad el carácter de calamidades públicas” (art. 1 de la citada Ley 55-385). Este estado de urgencia ha sido empleado en varias ocasiones (en la guerra de Argelia, en 1984 en Nueva Caledonia, en 2005 en los desórdenes de las *banlieues*, y, como veremos después, tras los atentados de París de 13 de noviembre de 2015). La doctrina considera que el régimen legislativo del Estado de urgencia es inconstitucional al ubicarse fuera de la Carta Magna (Favoreu et alii, 2004: 741), lo que lleva a reclamar una enmienda constitucional para integrarlo en la carta magna y aprovechar para fijar en ella un marco estricto (Esplugas-Labatut, 2018: 485 y ss.; Serra Cristóbal, 2020: 92).

En Alemania, sistema parlamentario y federal, se contemplan cuatro supuestos, hechos desde una posición garantista y de primacía parlamentaria. Encontramos el “estado de defensa” (arts. 115a a 115l de la Constitución)¹¹; el estado de “tensión” (art. 80a); el supuesto de “catástrofe natural” o “sinistro particularmente grave” (art. 35.2 y 3); y el “estado de emergencia interior” (art. 91). Ninguna de estas normas contempla la suspensión de derechos, en todo caso una limitación de los mismos.

⁹ El Consejo de Estado francés recogió tales problemas en su decisión *Canal, Robin et Godot* de 19 de octubre de 1962, anulando una ordenanza presidencial tomada con base en una habilitación dada en el referéndum de 8 de abril de 1962. Dicha ordenanza, de 1 de junio de 1962, establecía una jurisdicción especial para juzgar a los autores de los sucesos de Argelia, que no contemplaba recursos.

¹⁰ Loewenstein critica esta previsión del art. 36 de la Constitución gala de 1958 al establecer que es el Consejo de Ministros el que declara el estado de sitio, lo que contrasta con la tradición francesa anterior: “Su regulación no puede por menos de levantar ciertas dudas” (Loewenstein, 1986: 287).

¹¹ El capítulo constitucional dedicado al estado de defensa se introdujo en 1968 en medio de un clima de alarma social por los atentados de la “Fracción del Ejército Rojo” (*Rote Armee Fraktion*).

- El estado de defensa tiene lugar cuando en el territorio federal se produce una agresión armada o se trata de una agresión inminente. Lo declara el *Bundestag* con la aprobación del *Bundesrat* (por dos tercios) a petición del Gobierno Federal.
- El estado de tensión se refiere a la aplicación de ciertas disposiciones propias del estado de defensa si el *Bundestag* lo aprueba por dos tercios.
- En el caso de catástrofe o accidente grave, un *Land* puede reclamar la asistencia de fuerzas policiales de otros *Länder*, defectivos y servicios de otras administraciones, de la Policía federal de Fronteras y de las Fuerzas Armadas.
- Y el estado de emergencia interior se prevé cuando exista “un peligro que amenaza la existencia del régimen fundamental de libertad y democracia de la Federación o de un *Land*” (art. 91). De forma similar al anterior supuesto, *Land* puede pedir la intervención de efectivos policiales de otro *Land* o de la Policía federal de Fronteras.

Un caso específico es el que representa Italia, cuya Constitución es muy restringida en los estados excepcionales. La causa de ello fue la intención de no reproducir situaciones de concentración de poderes con negativas consecuencias como en época de Mussolini. Tan sólo aborda el estado de guerra, que lo declara el presidente de la República (art. 87.9 Constitución italiana), previa deliberación de las cámaras, que confieren al Gobierno “los poderes necesarios” (art. 78). Además, se prevén decretos-leyes en casos extraordinarios de necesidad y urgencia, que deben convalidarse en las cámaras en el plazo máximo de cinco días desde su adopción (art. 77). Asimismo, el Gobierno podrá sustituir a los órganos de las regiones, de las ciudades metropolitanas, de las provincias y de los municipios, asumiendo provisionalmente sus funciones, en caso de “peligro grave para la incolumidad y seguridad públicas” (art. 120).

Portugal contempla en su Constitución dos situaciones en su art. 19, el estado de emergencia y el de sitio. Este precepto aborda el tema de la suspensión de derechos indicando que los “órganos de soberanía no pueden, conjunta o separadamente, suspender el ejercicio de los derechos, libertades y garantías, salvo en caso de estado de sitio o estado de emergencia” (art. 19.1). Estos dos estados sólo pueden ser declarados en casos “de agresión efectiva o inminente por fuerzas extranjeras, de grave amenaza o perturbación del orden constitucional democrático o de calamidad pública” (art. 19.2). El estado de emergencia se declarará en esos supuestos cuando “revistan menor entidad” (art. 19.3). En todo caso, debe respetarse el principio de proporcionalidad y limitarse, sobre todo en la extensión y duración de los medios utilizados, “a lo estrictamente necesario para el pronto restablecimiento de la normalidad constitucional” (art. 19.4). Se indican, además, una serie de derechos que no pueden verse afectados (vida, integridad personal, identidad personal, capacidad civil, ciudadanía, no retroactividad ley penal, derecho de defensa, libertad de conciencia y de religión) (art. 19.6). La declaración de ambos estados la realiza el presidente de la República (art. 134.d), oído el Gobierno y previa autorización de la Asamblea (art. 138).

Ya en América, por ejemplo, en Colombia también hay previsiones constitucionales en este sentido, ubicadas bajo el título de “estados de excepción” en el capítulo 6 del título

VII de la Carta Magna de 1991. Se contemplan tres figuras: el estado de guerra, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia.

- El art. 212 de su Constitución recoge el estado de guerra exterior, declarada por el presidente de la República “con la firma de todos los ministros” previa autorización del Senado. Sin embargo, en caso de urgencia el presidente puede tomar esta decisión sin dicha autorización. En todo caso, el funcionamiento del Congreso continúa con normalidad (“se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales”) y el Gobierno debe informarle de los decretos que dicte y de la evolución de los acontecimientos.
- El estado de conmoción interior (art. 213) procede en caso de grave perturbación del orden público que no puede ser desactivado a través de los poderes ordinarios. Lo declara también el presidente de la República por un término de noventa días como máximo. Se puede prorrogar dos veces, aunque para la segunda prórroga se requiere autorización del Senado¹².
- Y el estado de emergencia procede por hechos distintos a los anteriores cuando “perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública” (art. 215). Este estado se declara por el presidente, con la firma de sus ministros, por períodos de treinta días que sumados no podrán exceder de noventa días anuales. Tal situación otorga competencia al presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley destinados a “conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”. Dichos decretos deben referirse a materias que tengan relación directa con ese estado de emergencia, lo que incluye la posibilidad transitoria de crear nuevos tributos o modificar los ya existentes. También se contempla expresamente que no se podrá “desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos” referidos.

Argentina sólo prevé el estado de sitio (art. 23 Constitución) para situaciones de guerra o conflictos internos que pongan en peligro la Constitución y las autoridades. No obstante, se ha configurado un estado de emergencia que se establece por vía legislativa ordinaria. La reforma constitucional de 1994 lo incorpora de forma indirecta cuando indica que Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo en caso de emergencia pública (art. 76), para lo cual se fija un plazo de caducidad. Una ley especial para cada caso determinará las bases de la delegación.

La Constitución de Chile se refiere a cuatro situaciones de excepción: guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública (art. 39 y ss.). Ecuador contempla un único estado de excepción, declarado por el presidente de la República, “el caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural”. Este estado observará los principios de necesidad, proporcio-

¹² En esos dos estados de excepción (el de guerra y el de conmoción interior) “no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales” (art. 214.2). Las medidas que se adopten deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos. Además, “no se interrumpirá el normal funcionamiento” de los poderes públicos (art. 214.3).

nalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad (art. 164). México prevé también un único estado de excepción para los casos de “invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto” (art. 29 Constitución). Lo declara el presidente “de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión”. Ello permite suspender las garantías que obstaculicen la solución del problema, aunque por tiempo limitado.

A su vez, en Perú se contemplan dos estados de excepción: el de emergencia y el de sitio (art. 137 Constitución). Los decreta por un plazo determinado el presidente de la República. La omisión de ley de desarrollo de dicho precepto genera dudas, aunque el Tribunal Constitucional haya fijado distintas cuestiones, sobre todo en la STC 017-2003-AI/TC.

- Estado de emergencia procede en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofes o de graves circunstancias que afecten la vida de la nación. En este caso se pueden suspender los derechos relativos a la libertad y la seguridad personales como la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio.
- El estado de sitio se refiere al caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan. En la Carta Magna no consta limitación de los derechos que se pueden suspender.

En Estados Unidos su Constitución no entra en estas cuestiones salvo en lo referente a la posible suspensión del *habeas corpus*. La figura del presidente es central en las situaciones de crisis. Está claro que tiene una capacidad de actuación rápida y un liderazgo en este sistema, rígido en la separación de poderes. Sin embargo, han existido debates jurídicos intensos sobre sus poderes ante la emergencia y sobre la propia extensión de poderes implícitos a ese cargo.

- La Constitución en esta temática sólo alude a la posible suspensión del *habeas corpus* “cuando la seguridad pública lo exija en los casos de rebelión e invasión”. Nada se dice sobre cómo y quién tiene facultad para tal suspensión. En algunos estados sí hay regulación de ello. En todo caso no es un incidente de la ley marcial, funcionan por separado, aunque se hayan conectado.
- La *National Emergencies Act*, de 14 de septiembre de 1976, prevé el estado de emergencia y faculta al presidente para activar poderes especiales. De igual manera, impone distintas formalidades procedimentales. Puede ser declarada por un gobernador y confirmada por el presidente, o directamente declarada por éste. Puede afectar a un Estado, a varios o a todo el país. No afecta a los derechos, centrándose en la ayuda financiera para hacer frente a desastres naturales. En todo caso, el Congreso puede por medio de una ley dar por terminada la declaración de emergencia. También en el marco de las emergencias podemos citar la *Defense Production Act* de 1950, que permite al presidente, una vez declarado un estado de emergencia, ordenar al sector industrial privado priorizar la producción de

ciertos productos para atender la crisis. En los Estados también hay normativa que les permite declarar la situación de emergencia.

- La ley marcial no tiene una definición legal precisa. Puede ser declarada por una resolución conjunta del Congreso o por el presidente. No obstante, algunas constituciones estatales le dan esa competencia a la legislatura o al gobernador. Se militariza el territorio afectado por esta declaración (las autoridades militares sustituyen a la administración civil) y se suspenden derechos. La jurisprudencia ha ido precisando elementos de esa figura. Lincoln acudió a la ley marcial durante la guerra de Secesión. La Corte Suprema criticó varios extremos de ello en 1866 en el caso *Ex parte Milligan* (71 U.S. 2), que fija la “regla del tribunal abierto” (*open court rule*)¹³. También la ley marcial se declaró en la II Guerra Mundial, primero en 1941 en Hawái, y después se extendió a los Estados de la costa oeste por orden del presidente Roosevelt. El Tribunal Supremo analizó la legitimidad de esta ley marcial en Hawái en 1946 a través del caso *Duncan v. Kahanomaku* (327 U.S. 304)¹⁴.

Al caso español nos referimos con algo más de detenimiento. Como en tantas otras cuestiones, el sistema constitucional de España se vio influido por las previsiones de otros lugares y la configuración teórico-doctrinal de estas categorías. La finalidad era la ya comentada: delimitar un marco para, en defensa del interés general, superar la anormalidad y, así, volver a la normalidad democrática. Cruz Villalón se expresa en este sentido al indicar que “el constituyente de 1978 se mostró tradicional al configurar” el instituto de los estados excepcionales “configurado por el constitucionalismo continental del XIX” (Cruz Villalón, 2004, 190). El precepto constitucional de referencia en la actualidad es el art. 116 de la Carta Magna, que alude a tres situaciones: el estado de alarma, el de excepción y el de sitio¹⁵. Este precepto contiene un encargo al legislador orgánico para que regule los citados estados, con “las competencias y limitaciones correspondientes”. Dicha ley de desarrollo es la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de estados de alarma, excepción y sitio. También habrá que tener presente los arts. 162 a 165 del Reglamento del Congreso de los Diputados; y el art. 169 constitucional que prohíbe que se inicie una reforma constitucional durante la vigencia de alguno de esos estados.

¹³ En virtud de dicha regla resulta inconstitucional la extensión de la competencia a tribunales militares cuando los tribunales civiles aún están actuando. En el caso en especie se refiere a los tribunales de Indiana, un Estado que no fue invadido y que no participó en la rebelión. De esta forma, los tribunales militares no tienen jurisdicción para enjuiciar, condenar o sentenciar por ningún delito a los ciudadanos que no fueran residentes en un estado rebelde o prisioneros de guerra, ni estuvieran en el servicio militar o naval. Milligan tenía que haber sido juzgado por los tribunales ordinarios, no por los militares. La ley marcial debe limitarse a las zonas donde transcurre la guerra.

¹⁴ Aquí la Corte se aparta de la “regla de tribunal abierto”, pero considera inconstitucional la ley marcial en dichas islas una vez desaparecido el peligro de invasión. No se requiere guerra efectiva en un territorio para declarar la ley marcial, pero sí una inminencia real.

¹⁵ Otras previsiones que se pueden considerar régimen excepcional son la suspensión individual de derechos del artículo constitucional 55.2 (relacionado con la actividad terrorista o de bandas armadas) y el mecanismo de la “coerción estatal” del art. 155 (empleado ya en el caso catalán en 2017 y 2018). La suspensión individual presenta dos problemas relevantes para cohesionarla con el Derecho de excepción: su carácter permanente e individual. Sobre ello reflexiona Cruz Villalón, 1984: 143 y ss.

La declaración de alguno de estos estados procederá sólo “cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes” (art. 1.1 Ley Orgánica 4/1981). Resulta así patente en el Derecho positivo español la naturaleza extraordinaria de tales figuras.

- El estado de alarma se puede decretar cuando existe una de estas cuatro situaciones: catástrofes, calamidades o desgracias públicas (como terremotos, inundaciones, incendios o accidentes de gran magnitud); una crisis sanitaria (como pandemias o contaminaciones graves); paralización de los servicios públicos; o situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad. La declaración la realiza el Gobierno mediante decreto aprobado por el Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días. La ampliación temporal necesita autorización del Congreso de los Diputados. Por lo tanto, la activación inicial del estado de alarma es exclusiva del Gobierno, y sólo su renovación(es) requiere la intervención del Congreso de los Diputados. Este estado permite limitar la circulación de personas o vehículos, practicar requisas temporales, intervenir y ocupar transitoriamente locales que no sean domicilios privados, limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad, e impartir órdenes para asegurar el abastecimiento (art. 11 Ley Orgánica 4/1981).
- El estado de excepción procede cuando el orden público se halle tan gravemente alterado que el ejercicio de las potestades ordinarias no es suficiente para restablecerlo y mantenerlo (en concreto, en el art. 13.1 de la Ley Orgánica 4/1981 se alude a la afectación del libre ejercicio de los derechos y libertades, del funcionamiento de las instituciones democráticas, o de los servicios públicos esenciales). También lo acuerda el Gobierno mediante decreto aprobado por el Consejo de Ministros, pero esta vez previa autorización del Congreso de los Diputados (lo que da a la tramitación un sentido cualitativo diferente). El plazo, esta vez, es de treinta días prorrogables por otro plazo igual. Como se ve, el Senado carece de papel en estas cuestiones.
- El estado de sitio se refiere a la producción o amenaza de una insurrección o actos de fuerza contra la soberanía o independencia de España, contra su integridad territorial o contra el ordenamiento constitucional que no puedan resolverse por otros medios. La declaración en este caso le corresponde al Congreso por mayoría absoluta, si bien la propuesta es competencia exclusiva del Gobierno. La Constitución española no marca límite temporal, sino que indica que la declaración en cada supuesto establecerá su duración.

En los tres estados es preciso, por medio de su declaración, delimitar el ámbito territorial de aplicación, o sea, se sobreentiende que no tienen por qué extenderse a todo el territorio. De igual forma, no se podrá disolver el Congreso de los Diputados mientras estén declarados. Tampoco el funcionamiento de los poderes constitucionales (entre los que también está el Congreso) podrá interrumpirse durante la vigencia de estos estados. Si ya estaba disuelto el Congreso o expira su mandato, sus funciones las asume la Diputación Permanente (art. 116.5 Constitución). De igual forma, la Constitución es taxativa en

otro aspecto: la declaración de cualquiera de estos estados no modificará “el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes” (art. 116.6 Constitución).

Otra cuestión de singular transcendencia es la afectación a derechos fundamentales. En esto la Carta Magna española es bastante clara si interpretamos de forma literal su art. 55.1. De esta forma, el estado de alarma no permite suspender derechos (interpretando *a contrario sensu* ese art. 55.1)¹⁶, lo que sí es posible en el estado de excepción y el de sitio. En efecto, en el estado de sitio se podrán suspender los derechos de los artículos constitucionales 17 (libertad y seguridad, plazo máximo detención preventiva, derechos y garantías detenido, *habeas corpus*), 18.2 (inviolabilidad del domicilio), 18.3 (secreto de las comunicaciones), 19 (libertad de residencia y circulación), 20.1.a (libertad de expresión), 20.1.d (libertad de información y secreto profesional), 20.5 (secuestro de publicaciones), 21 (derecho de reunión y manifestación), 28.2 (derecho de huelga), 37.2 (conflictos colectivos). En el estado de excepción podrán suspenderse los mismos derechos salvo el caso del art. 17.3, es decir, los derechos y garantías del detenido. Esta relevante suspensión de derechos hace que los estados de excepción y sitio puedan configurarse como mucho más restrictivos que el estado de alarma. En todo caso, téngase en cuenta que esta suspensión resulta meramente potestativa, no necesaria.

Asimismo, hay que tener presente que estos tres estados no son tres fases de un mismo proceso, que vayan creciendo en intensidad y sea necesario abordar con mecanismos diferentes en función de esa progresiva complicación¹⁷. Por el contrario, estamos ante tres situaciones diseñadas para circunstancias diferentes, no intercambiables y no conectadas, aunque sea posible, obviamente, que la realidad problemática vaya mudando y pase del objeto de un estado al de otro (por ejemplo, una crisis sanitaria que se convierte en un problema de orden público). Pero ello será por cuestiones fácticas que requieren catalogar de nuevo la situación, no por la confusión o gradación jurídica entre los estados.

Una cuestión adicional, al hilo de lo que acabamos de comentar, es que el Tribunal Constitucional español, en la sentencia 83/2016, de 28 de abril (en la línea de su auto 7/2012, de 13 de enero), consideró que los actos gubernamentales y parlamentarios de declaración, autorización y prórroga de los estados de alarma están sometidos a su exclusiva jurisdicción. Los considera actos con fuerza de ley sujetos sólo a control de constitucionalidad, a pesar de que la declaración es formalmente un decreto. Esta posición la basa en la relevancia de lo que se está decidiendo: “La decisión gubernamental por la que se declara el estado de alarma no se limita a constatar el presupuesto de hecho habilitante de la declaración de dicho estado (...) tiene además un carácter normativo, en cuanto establece el concreto estatuto jurídico del estado que se declara. (...) Y esta lega-

¹⁶ En el estado de alarma, como vimos al citar el art. 11 de la Ley Orgánica 4/1981, se permite restringir o limitar derechos, que como dijimos *supra* es un concepto diferente a la suspensión.

¹⁷ En este sentido se expresa Fernández Segado: de la normativa y de los debates parlamentarios se deduce con nitidez que “no estamos ante tres etapas de una misma situación, ante tres grados de intensidad diferente de un mismo proceso, sino ante situaciones cualitativamente distintas”. A lo que añade que “esto es especialmente predicable respecto del estado de alarma, de una naturaleza muy distinta a la de los otros dos estados excepcionales” (Fernández Segado, 1981: 89).

lidad excepcional que contiene la declaración gubernamental desplaza durante el estado de alarma la legalidad ordinaria en vigor” (FJ 10).

3. LA LLEGADA DEL TERRORISMO YIHADISTA¹⁸

En el siglo XXI aparecen diversas dudas con la aplicación de situaciones de excepción para combatir el terrorismo internacional, con cambios normativos sobre los órganos competentes y sus efectos. Es incontestable cómo tras el 2001 hemos asistido a un proceso de concentración del poder en el ejecutivo y limitaciones a la libertad amparadas en cuestiones de seguridad. Asevera Pegoraro que “los medios para garantizar la paz interna en contra de la amenaza terrorista han sugerido en muchos casos el uso de medidas excepcionales” (Pegoraro, 2020: 37). En parte ello está motivado por las peculiares características del yihadismo, que muestra una índole diferente a fenómenos anteriores que le convierte en un relevante peligro para la democracia. Como hemos afirmado, el terrorismo es la primera de las amenazas, “por la carga simbólica que ha adquirido, los éxitos cosechados en este siglo XXI y la búsqueda de destrucción de la democracia” (Fernández Rodríguez, 2020a: 58). Ese terrorismo yihadista ha mostrado unas capacidades estratégicas, tácticas y operativas por momentos sorprendentes; emplea un concepto amplio de enemigo; es imprevisible; actúa de manera indiscriminada; y manifiesta gran heterogeneidad en sus perfiles, integrantes y actuaciones (actúa tanto de forma organizada y en grupos, como individual aislada). De este modo, tal amenaza se revela como omnipresente y difusa. Así, algunos Estados “se han sentido obligados a adoptar medidas excepcionales, habilitar al Gobierno y sus agentes con mayores poderes con el fin de que puedan ofrecer una respuesta más ágil y apropiada a la situación de emergencia” (Serra Cristóbal, 2020: 87). Tal planteamiento no resulta en sí mismo problemático, lo es si no se hace con las debidas garantías y en la lógica de un sistema democrático.

Sin embargo, la práctica de los últimos años ofrece medidas extraordinarias de dudosa legitimidad al comprometer los derechos de manera excesiva. Ya tenemos múltiples trabajos que recogen esta desproporción en algunas de las respuestas a la amenaza terrorista. Sirven de ejemplo Pegoraro (2020), Ackerman (2007), Bonner (2006), De Londras y Davis (2010), De Vergottini (2004), Fiss (2017), Fix-Zamudio (2004), Revenga (2006) o Serra Cristóbal (2020).

En este orden de cosas, Serra Cristóbal hace un repaso centrado en derechos en el que llama la atención de los problemas, entre otros, de la pérdida de nacionalidad por razones de terrorismo, la normalización de la excepción, el control masivo de comunicaciones y datos, los obstáculos a la libre circulación de información, las limitaciones a la libertad

¹⁸ Podríamos esgrimir otros temas específicos de seguridad que permiten la reflexión sobre el Derecho de excepción, pero por razones de espacio nos centramos en el terrorismo yihadista. Estamos pensando en el parcial cambio del paradigma tradicional en el uso de las Fuerzas Armadas en Iberoamérica. En dicho paradigma estas fuerzas sólo entran en la seguridad interior en situaciones excepcionales. Algunas previsiones han “normalizado” esta situación, como en México, Colombia o la mayoría de los países centroamericanos; otros muestran posicionamientos flexibles, como Brasil, Bolivia, Ecuador, Nicaragua o Perú (Fernández Rodríguez y Sansó-Rubert, 2010: 737 y ss.; Sansó-Rubert, 2017: 119 y ss.).

religiosa o al derecho de reunión (Serra Cristóbal, 2020). Esta autora se expresa con claridad ante el riesgo de excesos: “No debemos caer en el error de dejarnos arrastrar por el deseable objetivo de acabar con la lacra terrorista, aún a costa de sacrificar gran parte de las libertades y derechos fundamentales” (Serra Cristóbal, 2020: 96).

Por su parte, Owen Fiss centra su crítica a la denominada Guerra contra el Terrorismo, iniciada por el presidente Bush y continuada por Obama, con prácticas que contradicen la tradición constitucional estadounidense y que en parte se han consolidado, lo que conduce este autor a aludir a una “nueva normalidad” que niega los valores del Estado de Derecho. Se refiere al encarcelamiento de personas sin juzgarlas ni atribuirles cargos formales, interrogatorios bajo tortura, entregas a terceros países donde se someten a prácticas humillantes, limitación de la libertad de expresión por razones políticas, interceptación de comunicaciones sin autorización judicial, y asesinatos selectivos de presuntos terroristas (Fiss, 2017).

En lo que ahora nos concierne, hay que tener presente que la reacción frente al terrorismo no se ha articulado en la mayor parte de los casos por medio del Derecho de necesidad, aunque la dimensión de la excepcionalidad ha sido muy visible. El recurso a la emergencia y a la suspensión de derechos se ha visto sobre todo en países con elementos autoritarios o de democracia debilitada. De Vergottini comenta distintos ejemplos en este sentido en el siglo XXI, como Colombia, Nepal, Pakistán, Indonesia o Egipto (De Vergottini, 2004: 18 y ss.).

En este orden de cosas, varias previsiones de la *USA Patriot Act* de 2001 (*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*) fueron aprobadas como normas de emergencia. Sus previsiones duraban cuatro años. La *USA Patriot Act* de 2005 (*Improvement and Reauthorization Act*) convirtió en permanentes la mayoría de las medidas de la ley anterior, prorrogó otras e introdujo alguna nueva. Tanto la *USA Patriot Act* I como la II incrementaron de forma notable los poderes de vigilancia del Gobierno y previeron relevantes limitaciones a los derechos constitucionales, como la reducción de las garantías de defensa o la amplia facultad de interceptar comunicaciones. No obstante, en esta tesitura la Corte Suprema ha dictado varias sentencias garantistas, referidas a los derechos del detenido [casos *Rasul v. Bush*, 542 U.S. 466 (2004); *Hamdi v. Rumsfeld*, 542 U.S. 407 (2004); o *Boumediene v. Bush*, 553 U.S. 723 (2008)].

A su vez, en Francia, tras los atentados del 13 de noviembre de 2015, se decretó el *état d'urgence* por medio de los decretos 2015-1475 y 2015-1476, de 14 de noviembre¹⁹. Su duración se extendió hasta el 1 de noviembre de 2017. Como puede verse, excesivamente prolongado. La duración inicial pensada (hasta julio de 2016) se prolongó al sobrevenir el atentado de Niza (acontecido el 14 de julio de 2016). Además, algunas de sus medidas se han incorporado a la legalidad ordinaria a través de la Ley n.º 2017-1510, de 30 de octubre de 2017, *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, lo que resulta

¹⁹ Estos decretos contemplaron medidas como la declaración del estado de emergencia en toda el área metropolitana y en Córcega, la posibilidad de restricción de movimientos y permanencia en todo el territorio, poderes de registro domiciliario, limitación de la libertad de reunión, entrega de armas y registros nocturnos en el territorio de la Isla de Francia.

criticable en la medida en que se integra en esa normativa ordinaria parte de lo que eran previsiones excepcionales. Así, por ejemplo, la suspensión individual de derechos por motivos de terrorismo. La doctrina ha sido muy crítica (Roca, 2020: 139; Fernández Rodríguez, 2020a: 153; Cerdá Guzmán, 2017; Serra Cristóbal, 2020: 91 y ss.; Esplugas-Labatut, 2018).

En el Reino Unido la normativa aprobada en el siglo XXI permitió la detención por tiempo indeterminado de extranjeros sospechosos de terrorismo basándose en procedimientos administrativos (*Antiterrorism, Crime and Security Act* de 2001, *Prevention of Terrorism Act* de 2005 y la *Terrorism Act* de 2006).

En este sentido, con relación a la amenaza del terrorismo internacional, hay autores que se refieren a la aparición de una tercera situación, intermedia entre la normalidad y la excepción, que sería una especie de estado de vigilancia permanente o “estado de tensión” (*Time of Stress*, que es la expresión que usa Rosenfeld, 2006). Se entiende que para analizar los casos que surgen en la guerra contra el terrorismo la ponderación judicial es adecuada (*judicial balancing*) pero debe adaptarse a un nuevo paradigma jurídico híbrido, “el paradigma de la ley de guerra contra el terrorismo” (*the war on terror law paradigm*), más dinámico y en evolución para adaptarse a las nuevas necesidades (Rosenfeld, 2006). Esta “guerra” provoca “unas condiciones especiales (una situación de tensión) que exigen ajustar el equilibrio entre libertad y seguridad. Dichos ajustes, no obstante, pueden lograrse plenamente mediante la ponderación judicial, siempre que se establezcan los paradigmas legales apropiados” (Rosenfeld, 2005). De Vergotitini considera, aunque de manera crítica, que “la superación de la neta distinción entre regla y excepción ha sido además facilitada por la reconocida identificación de situaciones híbridas en las cuales no es fácil reconocer con certeza el paso del estado de paz al estado de guerra” (De Vergottini, 2004: 14). El paradigma de esa guerra contra el terrorismo no semeja aceptable.

Esta tercera vía, en nuestra opinión, presenta claros riesgos de caer en la desproporción. Con la misma idea, Carrasco apunta que la intensidad de la limitación de derechos en el “estado de tensión” es susceptible de alcanzar mayor grado que en los tradicionales estados de excepción. Y ello por tres razones: “el carácter difuso del peligro declarado”, “a que la Constitución no acota el ámbito de derechos que pudieran verse limitados” en estos supuestos, y a que las medidas “tienden a prolongar su vigencia” (Carrasco Durán, 2010: 22-23).

A su vez, Ackerman también analiza las posibles exigencias constitucionales ante el terrorismo y propone una “Constitución de emergencia” para contemplar los derechos que podrían ser suspendidos y el modo de hacerlo, con mayorías cualificadas que se incrementan si se quieren prorrogar las restricciones (lo que denomina “*Supermajoritarian Escalator*”) (Ackerman, 2004). Entendemos que esta postura se asienta en la visión dualista normalidad - excepcionalidad que mantenemos, en la medida en que la suspensión pertenecería a lo segundo, por lo que se puede defender tal planteamiento.

4. LA PANDEMIA DEL COVID-19

Pasamos ahora al segundo ámbito que analizamos en este trabajo para valorar la pertinencia actual de las situaciones de excepción. Esta pandemia es un acontecimiento histórico que está teniendo múltiples consecuencias en distintos planos. La gravedad de

la misma ha dado lugar a reacciones de tipo diverso e indubitada trascendencia para el desarrollo de la vida social e individual. La Organización Mundial de la Salud (OMS), el 7 de enero de 2020, declaró el brote del coronavirus COVID-19 como una emergencia de salud pública de importancia internacional, y el 11 de marzo de 2020 como una pandemia. De esta forma subrayó la velocidad de su propagación e instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas frente a la pandemia, como identificar, aislar y monitorear los posibles casos y divulgar las medidas preventivas²⁰. De este modo, han sido habituales las restricciones de derechos, como la libertad ambulatoria, el de reunión y manifestación, o la libertad religiosa.

Como ya hemos dicho en otros lugares de este trabajo, no podemos efectuar un recorrido comparado con cierto detalle tampoco ahora. Tan sólo acudimos a algún ejemplo que ilustre lo que estamos comentando, teniendo en cuenta que simplificamos el análisis para no entrar en las especificaciones de cada caso, lo que sin duda oscurecería nuestro hilo argumental. Ya tenemos interesantes publicaciones comparadas (como Arnaldo Alcubilla y Canosa Usera, 2020).

Por un lado, nos encontramos con casos relevantes que no activaron el Derecho de necesidad, sino que afrontaron la pandemia con el Derecho de la normalidad y su legislación sanitaria (Alemania, Francia o Italia). Por lo tanto, en este tema, y a pesar de su importancia, ya vemos cómo no siempre se ha entendido la procedencia de las situaciones jurídicas extraordinarias.

En Alemania se ha aplicado la Ley de protección contra Infecciones (*Infektionsschutzgesetz*), de 20 de julio de 2000, y las leyes de catástrofes de los *Länder*. Además, se aprobaron distintas medidas financieras para afrontar las consecuencias económicas de la crisis. Francia no acudió al estado de urgencia de la citada Ley 55-385, de 3 de abril de 1955, sino que comenzó la lucha pandémica aplicando el Código de Salud Pública. Tras ello pronto se aprobó una ley específica: La Ley 2020-290, de 23 de marzo de 2020, de urgencia para enfrentar la pandemia. Tal ley también facultó al Gobierno a intervenir mediante ordenanzas. Y en Italia tampoco se utiliza un mecanismo constitucional de excepción. Se aplicó, en cambio, el Código de Protección Civil (Decreto Legislativo 1/2018) para declarar el 31 de enero de 2020 el estado de emergencia por el riesgo sanitario. A partir de ahí se acudió a instrumentos normativos gubernamentales (decretos-leyes, decretos del presidente del Consejo de Ministros, órdenes regionales). De todos modos, en el país transalpino, se ha evidenciado el problema que supone que en su Constitución no conste una cláusula general sobre los estados de necesidad ni se detallen las condiciones para la suspensión de derechos.

En cambio, en otros países sí se activó el Derecho de excepción. Así, en Europa distintos Estados aplicaron una situación excepcional con suspensión de derechos, lo que en virtud del citado art. 15 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, se ha comunicado

²⁰ Una lectura geopolítica de la pandemia arroja oscuridades que en el futuro es necesario que se aclaren, aunque tenemos dudas de que ello finalmente sea así. En cuanto al origen de la pandemia, tras los obstáculos y negaciones de China a lo largo de meses, persisten las dudas de que la OMS pueda alcanzar una respuesta concreta, por falta de datos o por razones políticas. Aunque se trata de una cuestión de la mayor relevancia, los intereses contrapuestos quizá pesen demasiado, al menos en la actualidad, quién sabe con el paso del tiempo.

al Secretario General del Consejo de Europa (Albania, Armenia, Estonia, Georgia, Letonia, Macedonia del Norte, Moldavia, Rumanía y Serbia).

España y Portugal declararon el estado de alarma, que no permite la suspensión de derechos, sólo su limitación. Portugal inicialmente, el 9 de marzo de 2020, decretó el estado de alerta siguiendo la Ley de Bases de Protección Civil (Ley n.º 27/2006) y la Ley de Bases de la Salud (Ley n.º 95/2019). Ante las dudas jurídicas que despertaban las limitaciones acordadas a partir de esa situación administrativa ordinaria, el presidente de la República declaró el estado de emergencia para el 19 de marzo de 2020 (con base en los ya citados arts. 19, 134 y 138 de la Constitución) con el Decreto Presidencial n.º 14-A/2020, de 18 de marzo. A mayores se determinó la situación de calamidad, prevista en la citada ley de protección civil de 2006, por medio de la Resolución del Consejo de Ministros n.º 33-A/2020, de 30 de abril.

En España, con relación a esta pandemia, se ha declarado el estado de alarma en tres ocasiones²¹. A pesar de que se discutió inicialmente la procedencia del estado de alarma, es obvio que era la respuesta extraordinaria más adecuada para la pandemia, a diferencia del estado de excepción, pensado para alteraciones de orden público. Es más, la normativa de desarrollo del art. 116 de la Constitución, la citada Ley Orgánica 4/1981, al fijar los supuestos en los que procede el estado de alarma, se refiere expresamente a las “crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves” (art. 4). Nosotros ya reconocimos lo adecuado de declarar tal estado (Fernández Rodríguez, 2020a: 154; Fernández Rodríguez, 2020d: 10), al igual que otros autores (Álvarez García, Arias Aparicio y Hernández Díez, 2020: 56).

Pues bien, como decimos, en España se estableció tres veces el estado de alarma por el COVID-19²². En primer lugar, se decretó por el Real decreto 463/2020, de 14 de marzo, en todo el territorio español. Este primer estado de alarma concluyó el 21 de junio de 2020 después de haber sido prorrogado seis veces. La segunda ocasión fue por el Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, que afectó a nueve municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid (Alcobendas, Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Madrid, Móstoles, Parla y Torrejón de Ardoz). Y un tercer estado de alarma derivado de esta pandemia fue declarado por el Real decreto 926/2020, de 25 de octubre, de nuevo para todo el territorio nacional. El Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, prorrogó este estado de alarma hasta el 9 de mayo de 2021. Esta larga prórroga nos sorprendió en la medida en que la mayoría del Congreso claudicaba a ejercer un control más intenso y cercano temporalmente a la evolución del estado de alarma.

²¹ En el pasado el estado de alarma se había declarado en otra ocasión por medio del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo (se renovó una vez dicho estado). De lo que se trataba era de hacer frente a la huelga de los controladores aéreos. En cambio, los también previstos estados de excepción y de sitio nunca se adoptaron todavía.

²² Además, se acudió a la normativa sanitaria: Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública; Ley 14/1986, de 24 de abril, general de sanidad; y Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública. De igual forma, la normativa sanitaria de las comunidades autónomas. También se aprobaron reales decretos-leyes y un ingente conjunto de órdenes ministeriales, con el resultado final de un *corpus* normativo extensísimo y casi inabordable.

Las restricciones que generan dichas situaciones son variadas, normalmente ligadas a la limitación de los desplazamientos, con zonas perimetradas, confinamientos y toques de queda; número máximo de personas que se pueden reunir, sea en espacios público o privados; limitación de permanencia en lugares de culto; fijación de horarios; cese de ciertas actividades; imposición de actividades *online*; o garantía de suministros. Por lo general, estas medidas conllevan el reforzamiento de las autoridades centrales y sanitarias, centralizando los recursos y las respuestas. De esta forma, inciden en el reparto territorial competencial ordinario. No obstante, en algún supuesto ello se ha atemperado. Por ejemplo, en el estado de alarma declarado en España el 25 de octubre de 2020, aunque la autoridad competente era el Gobierno de la Nación, en cada comunidad autónoma o ciudad autónoma la autoridad competente delegada era quien ostentara su presidencia. Incluso estos presidentes territoriales podían modular las medidas previstas en el ya citado decreto que estableció ese estado de alarma²³.

Un breve apunte ahora sobre América. En Argentina no se activó el Derecho de excepción, sino que se acudió a los denominados decretos de necesidad y urgencia (presentan rango de ley y deben ser convalidados por el congreso), empezando por el 260/20, de 13 de marzo de 2020, aunque el más relevante fue el Decreto de necesidad y urgencia 297/20, de 19 de marzo. Como Estado federal que es, las provincias ostentan importantes competencias, entre las que se encuentra la materia sanitaria. Las autoridades provinciales se coordinaron con la federal en este tema. En Chile sí se acudió a una situación excepcional: el estado de calamidad o catástrofe (al verificarse un evento de calamidad pública, se autoriza al presidente de la República a la declaración del estado de catástrofe). En Colombia, aunque se declaró un estado excepcional, el protagonismo fue de la emergencia sanitaria administrativa, declarada por el Ministerio de Salud por la Resolución 385 de 2020, de 12 de marzo. A partir de ahí se aprueban distintos decretos. De todos modos, la emergencia constitucional fue declarada por medio del Decreto 417 de 2020, de 17 de marzo, del presidente de la República de Colombia, por 30 días, dictándose sobre esta base un elevado número de decretos legislativos. Más adelante se vuelve a declarar la emergencia constitucional, otra vez por 30 días, con el Decreto 637 de 2020, de 6 de mayo, del presidente de la República. Ecuador declaró el estado de excepción por Decreto Ejecutivo n.º 1017, del presidente de la República, de 16 de marzo de 2020. En Perú también se acudió al Derecho de necesidad. El 15 de marzo de 2020 el presidente declaró el estado de emergencia en todo el país.

En España, el Tribunal Constitucional ha declarado nulos dos de los tres estados de alarma indicados a través de las SSTC 148/2021 y 183/2021, por excesos, figura inidónea (estado de alarma en lugar de estado de excepción), problemas competenciales o ausencia de control.

En Estados Unidos el inicio de la pandemia coincidió con una crisis de liderazgo político que llevó a un papel pasivo del gobierno federal. Por ello, inicialmente han sido los

²³ En concreto, en España se indicaba que cada autoridad competente delegada podría, en su ámbito territorial, y “a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad”, modular, flexibilizar y suspender la aplicación de las medidas (disposición final primera, punto uno, del citado Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre).

Estados los que han respondido a la crisis pandémica. No obstante, el presidente sí declaró la emergencia nacional con base en las citadas antes *National Emergencies Act* de 1976 y la *Defense Production Act* de 1950.

En todo caso, la incidencia de esta pandemia aún está por determinar, lo que nos obliga a seguir atentos en el análisis y examen de las situaciones que todavía vendrán. Como apunta Presno Linera ante la pandemia es precisa “una intensa reflexión política y social sobre la mejor forma de responder a los riesgos inherentes a esta sociedad catastrófica en la que vivimos” (el calificativo se refiere a la “sociedad del riesgo” de Ulrich Beck) (Presno Linera, 2020: 992).

5. ¿ES ÚTIL EL DERECHO DE EXCEPCIÓN?

Tras lo visto se impone dar un paso más en nuestra línea argumental, formular la pregunta con que titulamos el presente apartado y tratar de responderla.

Nosotros entendemos que esta parcela del mundo del Derecho es útil si se circunscribe al núcleo de las circunstancias que lo justifican, al procedimiento que lo declara y a las garantías que se establecen. Como vimos *supra*, a lo largo del tiempo se ha ido decantando una específica configuración dogmática y epistemológica del Derecho de excepción o necesidad. Si se respeta tal configuración semeja ciertamente útil para afrontar concretos desafíos del siglo XXI. Y no sólo útil, sino imprescindible. Pero si ello no es así, surge el riesgo de su ineficacia y, lo que es peor, el peligro de la restricción injustificada de las libertades.

Un primer desvío de esta configuración se produce cuando los supuestos de hecho que se tildan de extraordinarios no lo son. Se trata de una cuestión inicialmente fáctica, pero que debe ser argumentada jurídicamente para justificar la declaración del estado excepcional. Ello puede resultar un tema discutible, fácilmente sometido a las conveniencias político-partidistas, pero que hay que tratar de objetivarlo para no debilitar la calidad del sistema constitucional. Es decir, aún aceptando la normalidad de ese debate político, el poder público tiene que explicitar con detalle las razones que justificarían el estado excepcional para que la opinión pública pueda valorar la situación y, por ende, la ciudadanía actuar en consecuencia. Por lo tanto, la necesidad es el rasgo estructural primigenio de esta figura, su elemento legitimador que se codifica con los requisitos que impone la normativa.

También puede suceder que, aunque la situación en sí sea grave, se halle sostenida en el tiempo y/o se active de manera irregular. En ese supuesto tampoco parece procedente activar medidas del Derecho de excepción, aunque habría que actuar de forma casuística para ganar mayor precisión en lo que estamos diciendo. En este sentido, un fenómeno difuso e imprevisible como el terrorismo yihadista no semeja adecuado para ser respondido con medidas de anormalidad constitucional, por lo que rechazamos los casos en que ello se ha hecho así.

Además, también pueden producirse problemas de tipo procedimental o formal. Ello se traduce básicamente en dos situaciones. Una, cuando la duración del estado excepcional declarado resulta desproporcionada. Entonces se confunde la normalidad con la

excepcionalidad y deja de ser procedente. Este exceso de duración no sólo afecta a la eficacia del Derecho de necesidad, sino que también lo envuelve en la penumbra del autoritarismo. La transitoriedad se revela de este modo como un elemento clave.

El otro caso problemático de tipo formal al que nos referimos se produce cuando las medidas de excepción se replican en la normativa ordinaria, con lo cual pierde sentido la previsión de estados excepcionales. Podría decirse en este caso que la normativa ordinaria con semejante contenido presenta un vicio de inconstitucionalidad, por entrar en el dominio reservado al Derecho de excepción configurado en la constitución respectiva. Sin embargo, en la práctica, ello no es realista, es decir, no vemos probable una declaración de inconstitucionalidad en este sentido porque los contornos específicos de este sector seguramente no estarán delimitados con precisión en la carta magna de que se trate. Por lo tanto, es difícil que la justicia constitucional acuda a la configuración teórica de la institución de excepción para sostener una argumentación que se traduzca en una declaratoria de inconstitucionalidad²⁴. Esta es una tentación relevante: si el gobierno es capaz de recoger en la normativa ordinaria medidas que antes sólo estaban previstas en la normativa extraordinaria, entonces se podría librar de los controles adicionales de esta última e imponer tales medidas de forma más sencilla. Ello le puede interesar simplemente por pragmatismo o por la visión cortoplacista y de la lógica de la inmediatez que impera en la vida pública actual. Por tales razones debemos rechazarlo y exigir, otra vez, el interés de este dualismo y mantener una clara distinción entre lo ordinario y lo extraordinario.

Estos problemas que hemos tildado de formales aparecen ligados en algún caso a la respuesta a la pandemia del COVID-19. En España hemos visto que el tercer estado de alarma declarado por dicha pandemia se prolongó 6 meses, sin control parlamentario específico en ese período (una vez renovado en noviembre 2020). Y también en nuestro país, y en otros, se oyen voces ante el miedo pandémico que reclaman remozar de forma relevante la legislación sanitaria ordinaria, lo que en algún caso incluye medidas que es posible tildar de excepcionales. Si ello es así, ¿para qué mantener la existencia de un Derecho de necesidad en los temas de salud pública? Si ello se realiza cometeríamos un error que difuminaría la importante diferencia entre lo normal y lo excepcional.

Al margen de lo dicho, y volviendo a una reflexión más general, pese a las medidas restrictivas impuestas, sobre todo desde el Derecho de necesidad, el COVID-19 no se ha detenido. Han seguido los contagios creciendo en sucesivas olas a lo largo, al menos, de más de un año. Sólo la vacunación generalizada le puso realmente freno. Ello puede significar que las medidas jurídicas extraordinarias no han sido suficientes ni eficaces frente al virus. No lo creemos así puesto que parece claro que de no haberse implementado tales respuestas jurídicas excepcionales el escenario sería mucho peor. En resumen: una crisis sanitaria como una pandemia aconseja activar un estado excepcional, pero siempre en su configuración garantista, con transparencia y dación de cuentas, controles periódicos y medidas proporcionales y razonables con base en el riesgo y en la finalidad buscada. Desafortunadamente, la transparencia del poder público no ha sido una prioridad en la pandemia.

²⁴ Si apuramos el análisis podría acudir a la figura schmittiana de la garantía institucional, que dotaría de perfiles al Derecho de excepción, aunque no estuviera detallado en la carta magna. Pero, como decimos, vemos de difícil realización en su dimensión práctica un control como el indicado.

Además, rechazamos un *tertium genus*, una tercera vía entre lo extraordinario y lo ordinario, al ofrecer más dudas que inseguridades como vimos en el apartado 3 de este trabajo.

6. CONCLUSIONES

El Derecho de necesidad, de amplia tradición histórica y firmemente asentado en el actual Derecho comparado, se ha usado en el siglo XXI en distintas ocasiones, muchas de ellas, como hemos visto, ligadas al terrorismo y a la pandemia del COVID-19. Por lo tanto, nuevos desafíos de seguridad encuentran respuestas por medio de clásicas instituciones para situaciones extraordinarias. La réplica a una situación de necesidad resulta, por un lado, obligatoria para los poderes públicos y, por otro, se encuentra sometida a los límites que marca su ordenamiento. Activado jurídicamente el mecanismo de la situación extraordinaria, se relega la aplicación del Derecho ordinario y se fortalecen posiciones ejecutivas centralizadas. Pero la finalidad del Derecho de excepción o necesidad, no lo olvidemos, es superar la crisis que lo justifica y regresar a la normalidad, por lo que no ha de perpetuarse en el tiempo sin debida justificación.

Si la regulación del Derecho de necesidad es adecuada, con garantías formales y materiales, y con una aplicación proporcionada, puede seguir siendo útil para afrontar graves problemas. Pero si no se implementa correctamente, deteriora la calidad democrática, como hemos visto en los ejemplos criticados anteriormente. Por lo tanto, urge ser exigente en estos planteamientos y no claudicar ante la irreflexión a la que precipita a veces la agitada actualidad. La transitoriedad es otra característica que tampoco hay que perder nunca de vista porque lo excepcional no puede convertirse en lo ordinario, o sea, en ningún caso debe normalizarse la excepción.

Además, es recomendable cierta apertura en el diseño de los supuestos del Derecho de necesidad. Las situaciones de crisis de la actualidad y del futuro son muy imprevisibles y difuminadas, y podría resultar disfuncional una normativa en exceso concreta en la previsión de los supuestos que activan las reacciones excepcionales. No se pueden definir todos los posibles supuestos de emergencia, por lo que hay que acudir a conceptos jurídicos indeterminados y previsiones de cierta amplitud e, incluso, una cláusula abierta. Eso sí, lo que no se puede perder es la delimitación precisa de las respuestas posibles para la superación de la crisis, además de garantías procedimentales y materiales robustas.

Por lo visto, no semeja aconsejable responder al terrorismo yihadista con el Derecho de excepción al ser una amenaza difusa y sostenida en el tiempo. Hay que actuar desde la normalidad con medidas específicas y bien diseñadas para respetar el equilibrio entre seguridad y libertad²⁵. Tampoco son convenientes terceras vías intermedias de “estados de tensión”. En cambio, la pandemia del COVID-19 sí aconseja articular estados excepcionales, aunque también con el rigor que hemos señalado, con controles y medidas proporcionadas y razonables, e intensificando la cultura de transparencia.

²⁵ Tema con múltiples aristas, que requiere un abordaje riguroso para alcanzar un resultado satisfactorio, y sobre el que ya trabajamos en varios lugares (Fernández Rodríguez, 2010; Fernández Rodríguez, 2020b; Fernández Rodríguez, 2020c).

En fin, abogamos por la procedencia del Derecho de excepción siempre que se mantenga el rigor jurídico en su diseño y aplicación, al servicio de la supervivencia de la democracia y del sistema constitucional. En el complejo contexto actual, transido de riesgos y amenazas que crecerán en el futuro cercano, no podemos renunciar a estas ideas nucleares.

INSTRUMENTALIZAR LA VIOLENCIA POLÍTICA: AUTORITARISMO ELECTORAL Y PRÁCTICAS INSTITUCIONALES DE LA FUNCIÓN DE INTELIGENCIA

Dra. Lorena Piedra Cobo

Docente

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

DOI: 10.14679/2014

1. INTRODUCCIÓN

El estudio desarrollado a continuación establece el mecanismo con el que las prácticas de determinadas instancias de la función de inteligencia en Ecuador instrumentalizaron actos de violencia política. El régimen político ecuatoriano, vigente entre los años 2007 y 2015, a través de procedimientos que se consolidaron en práctica, estableció implícitamente un ejercicio completamente contrario a la política pública planteada en el contexto de un gobierno autodenominado de izquierda que pretendía democratizar los servicios de inteligencia. Específicamente se da respuesta a las preguntas de: ¿en qué contexto? y ¿a través de qué prácticas se estableció un ejercicio público no declarado que ejerció violencia política, por medio de determinadas instancias de la función de inteligencia?

El contenido presentado se inserta en el debate sobre los límites con los que cuenta la producción de inteligencia estatal; específicamente con la politización de sus trabajos y los efectos de ésta. Los actos violentos mantienen su efecto en el tiempo luego de su comisión, cuando la posibilidad de nombrarlos, visualizarlos, realizar un balance sobre sus efectos es arrebatada o pasada por alto. La violencia política continúa siendo ejercida en el contexto del siglo XXI, el tiempo y las experiencias pasadas de la región lograron cambios a nivel discursivo y normativo, pero no establecieron mecanismos concretos que eviten el ejercicio de violencia política estatal a través de la función de inteligencia.

Aunque durante el periodo de tiempo incluido en este análisis, el marco legal y el discurso oficial estatal declaraba haber fortalecido la institucionalidad estatal de inteligencia sucedió lo contrario. Las marcadas ausencias en la construcción de capacidades concretas

para cumplir los objetivos institucionales, planteados para la instancia centralizadora de las instituciones, que cumplían funciones de inteligencia en el periodo analizado, consolidaron un modelo que utilizó a la producción de inteligencia como un instrumento para ejercer violencia política.

Los datos, base de esta investigación, provienen de entrevistas realizadas a personal de la agencia centralizadora de la actividad de inteligencia estatal ecuatoriana, de la época seleccionada para el estudio. Por otro lado, a manera de contraste, se entrevistó a víctimas de la violencia política. Además se analizaron documentos filtrados por medios de comunicación virtuales, de autoría de la SENAIN, cuya veracidad puede ser comprobada. La identidad de los entrevistados ha sido protegida al tratarse de temas relacionados con información que fue clasificada. Por último se consultaron leyes y notas de prensa. Las entrevistas forman parte de un esfuerzo de investigación activo desde el 2008 sobre el sistema de inteligencia ecuatoriano.

2. VIOLENCIA POLÍTICA BAJO LA MÁSCARA DE LA DEMOCRACIA

2.1. Visibilizar la violencia política

En 1994 el Informe de Desarrollo Humano, llevado a cabo por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, estableció que las fuentes de los sentimientos de inseguridad de la población mundial provienen mayoritariamente de preocupaciones de la vida diaria. Entre éstas destacaron sufrir persecución por preferencias políticas o experimentar violencias por parte de un estado represor (Equipo del Prog. de Las Nac. Unidas para el D, 1994). Es fácil asumir que en pleno siglo XXI, en un contexto donde existen más de 160 estados democráticos en el mundo, el Estado ya no representa una amenaza para la seguridad de los seres humanos. Sin embargo esta suposición no corresponde a la realidad en todos los casos; garantizar el ejercicio de derechos aún es parte de la agenda pendiente para estados caracterizados por su débil institucionalidad, donde la estructura estatal ha sido utilizada para cumplir una finalidad contraria y violentar derechos. El caso analizado, que corresponde al régimen político ecuatoriano, vigente entre los años 2007 y 2017, constituye evidencia del camino pendiente para Ecuador en lo concerniente a la seguridad humana.

El debate sobre la violencia política es extenso; más aún si iniciamos la reflexión sobre el término en perspectivas clásicas. Weber comprendía el ejercicio político como una actividad donde el ejercicio del poder se respalda “con el uso de la violencia” (Weber, 2010:360). Este acercamiento aterriza en las implicaciones del ejercicio político real. Una lectura rápida sobre la idea podría guiar la reflexión a una justificación del despliegue de la violencia por parte del Estado, pues establece una conexión entre ésta y la aceptación de un régimen (Pearce, 2020). Desde esta perspectiva el ejercer un cargo político, al implicar el uso del poder, requiere y habilita el ejercicio violento.

Para identificar la existencia, o no, de violencia política en un contexto determinado Herranz (1991) establece una clasificación de ésta. El autor establece dos tipos de violencia política en base a las características de los actores que la ejercen. La primera, llevada

a cabo por actores no estatales, individuos o grupos privados, que se concentra en el “uso de la fuerza prohibido por el Derecho [...]” (437), es una forma de violencia que tiene lugar sobre quienes ejercen cargos públicos o cuentan con algún nivel de autoridad política. Esta categoría es bastante útil para análisis de actos violentos perpetrados por parte de estructuras de delincuencia organizada, que carecen de pretensiones políticas declaradas. Mientras que la segunda tiene como actores a estructuras de activismo político que pueden tomar múltiples formas, que declaran la intención de generar transformaciones en la estructura de poder y que justifican la violencia ejercida sobre personas e instituciones en la pretensión revolucionaria. En palabras del autor: “violencia instrumental al servicio de unos fines” (438). Para una mejor comprensión del ejercicio de la violencia política en el caso ecuatoriano es útil la mención que este acercamiento proviene de la justificación del ejercicio violento basado en pretensiones revolucionarias.

En medio de la búsqueda de una definición operativa que permita establecer la presencia de prácticas que pudieran ser consideradas como violencia política se utilizará el trabajo de Zarankin, Salerno y Perosino (2012), que considera a esta como “ataques colectivos (dentro de una determinada comunidad política) [...] del régimen contra sus opositores, de los opositores contra el régimen e incluso de los opositores entre sí [...]” (12). Las formas más evidentes de violencia política pueden decantar en guerras civiles, revoluciones, terrorismo de estado, prácticas en principio fácilmente identificables. Sin embargo, en el marco de un régimen político, que se considera a sí mismo como democrático, estas prácticas se esconden detrás de declaraciones y políticas que garantizan derechos, libertades y el alcance de la seguridad humana.

2.2. Politización y procesos de producción de inteligencia

En líneas generales, dentro de un contexto que se asume democrático, las instancias productoras de inteligencia tienen el objetivo de ser usadas para valorar, integrar, contrastar y evaluar información por parte de las diversas funciones de gobierno, para proporcionar a los decisores ventajas estratégicas (Sansó – Rubert, 2022). Es decir, su uso y relevancia es poseedora de valor antes del diseño e implementación de políticas públicas. De hecho, en las necesidades de los funcionarios públicos encargados de cumplir las funciones mencionadas es donde reside la necesidad de la existencia de las agencias y los productos de inteligencia (Pillar, 2009).

En contraste con lo que se esperaría de las instancias productoras de inteligencia, en un contexto democrático, éstas pueden ser utilizadas como un “instrumento en el ejercicio de poder” (Jackson, 2009: 461); por este motivo constituye un hecho de vital importancia que las reglas de funcionamiento del sistema de inteligencia existan, sean claras y como señala Lowenthal (2009) “tengan reglas estrictas” (449), (Coloma, 2020).

Independientemente del régimen político que se encuentre en vigencia, el proceso de producción de inteligencia llevado a cabo por cualquier instancia institucional es una actividad política. El ambiente en el que se genera la actividad de inteligencia y sus productos también es político y, obviamente tiene efectos directos positivos y negativos sobre la objetividad que constituye una meta a ser alcanzada por las agencias de inteligencia en

su desempeño (Pillar, 2009). De manera concreta: identificar e interpretar una amenaza, tiene la práctica relación directa con la posición ideológica de la agencia, o los analistas de inteligencia (Jackson, 2009) y del decisor político. Inclusive puede llegar a depender del grado de optimismo que tengan los burócratas. Esto hace que determinados niveles de conflicto en la relación sean inevitables, siempre y cuando los análisis de inteligencia no sean una caja de resonancia del ejecutivo.

Pillar (2009) señala que la politización en la actividad de inteligencia tiene lugar cuando la objetividad del servicio se encuentra comprometida. Es decir, cuando “se utiliza [...] los productos de] inteligencia para servir a la política o fines políticos” (473). La politización, se da en el proceso de elaboración de inteligencia, como resultado de la influencia de elementos presentes en el ambiente del sistema difíciles de detectar como lugares comunes, ideas compartidas difíciles de desafiar o intencionalidad de los analistas de inteligencia de beneficiar las líneas políticas que defienden. Pero en lo que concierne a los jefes de estado, la politización, incluso en un contexto democrático, existe cuando los tomadores de decisiones deciden publicitar el trabajo de inteligencia para legitimar sus posiciones; o cuando éstos ejercen consciente o inconscientemente presión sobre las agencias o el personal encargado de elaborar productos de inteligencia, para que se reporte de manera alineada a los presupuestos, objetivos e ideas de este (Pillar, 2009). En el peor de los casos la presión es consciente e incluye órdenes directas (Lowenthal, 2009).

Se espera que, en un contexto democrático, al contrario de un despliegue espectacular de discursos acuñados para cumplir los fines establecidos fuera de la planificación de la política pública, los rasgos de una inteligencia politizada son más sutiles y se parecen más a insinuaciones, énfasis y hechos presentados de manera que transmiten “mensajes engañosos” (Pillar, 2009, 475). Eso no implica que otro tipo de expresiones de la politización sean posibles. La politización también puede tomar forma de sanciones, exclusiones del centro político del tomador de decisiones, pérdida de apoyo institucional, o incluso que la agencia de inteligencia, o su representante, sean considerados opositores o funcionarios cooptados.

2.3. Autoritarismo electoral

En el siglo XXI existe en el mundo occidental, casi de manera generalizada, la organización de elecciones como prerrequisito para acceder al poder; esta característica ya no significa inequívocamente que existe un régimen democrático en la circunscripción territorial analizada. Las elecciones son un factor que debe analizarse a profundidad para conocer si con la fachada de procesos electorales se legitiman regímenes autocráticos o democráticos (Montúfar, 2015). El trabajo realizado sigue la línea argumentativa de Montúfar (2015), al caracterizar al régimen político ecuatoriano entre 2007 y 2015 como un autoritarismo electoral.

El autoritarismo electoral fue trabajado a nivel conceptual en primera instancia por Andreas Schedler (2004). El concepto no quiere decir que se carece de un marco de referencia establecido al operativizar las elecciones, si no que la élite gobernante pone en práctica “tácticas que ...[extraigan] el núcleo democrático a” éstas (145). Entre algunas

de las identificadas destacan: aislar de la presión electoral los centros de poder, impedir la consolidación de un sistema de partidos para excluir a sus competidores, generar acceso inequitativo a fondos o espacios publicitarios, manipulación de la composición del electorado, intimidación sutil y vaciar de capacidades reales de modificar la realidad a los funcionarios electos.

Montúfar establece que, en el Ecuador se cumplieron algunas de estas características, como impedir la consolidación de un sistema de partidos. Esto se evidencia en que el Código de la Democracia, que entró en vigencia en 2009, generó un panorama marcado por la dispersión en el voto; diseminación generada por la relativa facilidad de registrar movimientos políticos. De manera muy general el código no precisa las estructuras de un partido y de un movimiento político, y no establece la necesidad de la existencia de un padrón de afiliados. Tampoco existe, como requisito para la presentación de candidaturas, que un partido o movimiento político cuente con un periodo de vida institucional mínimo al menos de tres años (Registro Oficial, 2009).

Aparte de la dispersión en el voto, la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 115 establece condiciones estructurales para que nadie compita con la “campana propagandística permanente” (27) del régimen. A la vez que fomenta la creación de nuevos partidos o movimientos bloquea la posibilidad de una competencia en condiciones más equitativas porque establece:

“El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas”.

Además, que:

“Los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias” (Asamblea Constituyente, 2008, art.15).

Es decir, las y los candidatos no solamente cuentan con una asignación estatal para difundir sus planes de trabajo, sino que tampoco podrían hacerse cargo de sus gastos o aumentar el nivel de exposición mediática si contaran con las posibilidades o así lo desearan. Consolidando de paso un sistema de partido hegemónico donde los “otros” no son más que actores de relleno. Inclusive, y de manera contundente, autoritarismo electoral probado en tres elecciones presidenciales, un apoyo electoral con presencia en diversos quintiles de la población: 100 de 137 escaños en la Asamblea en las elecciones de 2013.

Las implicaciones concretas de la existencia de un régimen autoritario electoral, donde la élite gobernante concentra los espacios de toma de decisiones aterrizan en el agotamiento de las posibilidades de fiscalización real. Como resultado de las constantes victorias electorales del movimiento, que ocupa el espacio del ejecutivo, se refuerza la característica de vaciar de capacidades para modificar la realidad a funcionarios electos.

3. MATERIALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA POLÍTICA A TRAVÉS DE LA FUNCIÓN DE INTELIGENCIA

3.1. Contexto

Los mecanismos que tomó la violencia política, en la realidad ecuatoriana del periodo analizado, se revisten de una acuñada legitimidad al igual que en otra serie de ámbitos donde las prácticas que violentan derechos son sutiles y no se pretende declararlas de forma abierta. Desde el punto de vista puramente normativo, a diferencia de periodos precedentes de la historia de la República del Ecuador, en teoría entre 2007-2017, Ecuador contó con un régimen democrático, pero en la práctica existió un régimen autoritario electoral.

En contextos anteriores de la historia republicana, como el que se presentó en los gobiernos garcianos, el restablecimiento del orden a través de mecanismos represivos ya no se encontraba normalizado. La llamada “Carta Negra”, que reimplantó la pena de muerte por delitos políticos no constituía el texto constitucional (Ayala, E, 2019). Tampoco la República se encontraba en el momento de establecimiento de capacidades institucionales atravesado en 1941, cuando la cooperación proveniente de Estados Unidos se estableció como la base del entrenamiento de fuerzas policiales en el ámbito del trabajo de inteligencia (Becker, 2016), época en la que las actividades de control de la actividad comunista¹ y el monitoreo de sus líderes incluían detenciones e interrogatorios, que podían extenderse por varios meses (Becker, 2017), pero en la que irónicamente no se contaba con un reglamento para el uso de gastos reservados, que se expide en 1967 (Cornejo, 1996).

En lo referente a prácticas normalizadas que se llevaban a cabo por parte de funcionarios policiales, los procedimientos de investigación ya no incluían mecanismos de tortura, incluso en la investigación de delitos menores (EE.UU. Embajada, 1979) no corresponden a la realidad de mediados de la década de los ochentas, donde la lucha antisubversiva fue la primera prioridad de trabajo y, la guía del fortalecimiento de capacidades de inteligencia militar y policial. Período en el que aún existía formalmente, como parte del Ministerio de Gobierno, la Unidad de Seguridad Pública que realizó “labores de inteligencia política [...] contaba con personal civil en calidad de informantes” (Barreiro, 2012, 34); años en los que la figura del Presidente de la República contaba con escasas limitaciones de ejercicio de mando en este ámbito, y muy escaso control pues coincide con el gran periodo de tiempo en el que la operación de la Dirección Nacional de Inteligencia careció de un reglamento orgánico funcional, que esperó para ser expedido hasta 2005.

En su historia, Ecuador ha atravesado una serie de etapas en ausencia de una normativa específica básica frente a posibles abusos de la función de inteligencia. Por un periodo extenso de tiempo ni siquiera existió la posibilidad de que los ciudadanos cuenten con algún tipo de defensa que hiciera factible la garantía de sus derechos.

El contexto del periodo de tiempo investigado tampoco corresponde al sistema de inteligencia de inicios del 2000, al cual los escándalos por el mal uso causaron la desaparición de la figura de “gastos especiales”, e inclusive provocaron tal mala reputación a la actividad

¹ A los miembros del Partido Comunista Ecuatoriano (PCE).

que no contaba con un presupuesto asignado acorde a sus funciones (Dirección Nacional de Inteligencia 2010). Entre los años 2007 y 2015 la inestabilidad en la persona titular del ejecutivo, no era la característica y no existieron impedimentos de grandes magnitudes para que se tomara en cuenta la institucionalidad de inteligencia como un aspecto relevante.

La Constitución de la República del Ecuador vigente, aprobada en 2008, y al contrario de las realidades descritas, hace que todos los derechos establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos sean de aplicación inmediata. Inclusive el artículo 417 establece que cuando la norma internacional contenida en otros instrumentos internacionales sea más favorable se puede aplicar independientemente de lo establecido en el texto constitucional (Asamblea Constituyente, 2008). En una democracia, más aún bajo el tenor de las implicaciones de un Estado constitucional de derechos y justicia (Asamblea Constituyente, 2008, art.1), se espera que la figura estatal ejecute políticas públicas que no sólo garanticen el ejercicio de derechos sino que aseguren su abstención como un actor que dificulta el ejercicio de los mismos.

El efecto desencadenado por la Operación Fénix: incursión en el espacio aéreo ecuatoriano ordenada desde el palacio de Nariño y mediante la cual se bombardeó un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) a “1.800 metros de la frontera binacional” (Torres, 2009, Vallejo y López, 2009:21) provocó que inteligencia estatal se ubique en el centro del debate nacional, que se remueva la reserva alrededor de la actividad de inteligencia estatal, que se incorporen nuevos actores al debate sobre su funcionamiento y que se ejecuten reformas legales sobre ésta (Piedra, 2011).

La Ley de Seguridad Pública y del Estado en 2009 siguió la línea de los cambios normativos que, tienden hacia un manejo democrático de la actividad de inteligencia estatal sin precedentes. Se establece en la ley la existencia de controles cruzados, el establecimiento de procesos para acceder a información privada de personas naturales, mecanismos de transparencia ligados a la presunción de inocencia de las personas e inclusive una prohibición explícita de obtención de información o establecer como blanco ligado a “su etnia, orientación sexual, credo religioso, acciones privadas, posición política o de adhesión o pertenencias a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, [...], así como la actividad lícita de cualquier esfera de acción” (Registro Oficial 2009, 16).

Cuadro 1. *Artículos de la Ley de Seguridad Nacional que establecen controles a la actividad de inteligencia.*

Artículo	Tipo de control que establece
17	Autorización del Presidente de la República para requerir información a otras entidades públicas.
18	Establecimiento del monto total asignado a gastos especiales como un monto de acceso público.
19	Procedimiento para desclasificación de información “en el evento de que existan graves presunciones de violaciones a los derechos humanos o cometimiento de actos ilegales”.

20	Procedimiento ante la Corte Nacional de Justicia para interceptar comunicaciones y documentos, y tiempos de duración de las interceptaciones.
21	Destrucción de información que no da lugar a acción penal recolectada en operaciones encubiertas, previa autorización en presencia de un juez y previa notificación a la persona sobre quien se realizó la investigación.
22	Prohibición de obtención de información y almacenamiento de datos con base a “su etnia, orientación sexual, credo religioso, acciones privadas, posición pública o de adhesión a organizaciones”.
24	Procedimientos de rendición de cuentas de la Secretaría Nacional de Inteligencia al Ejecutivo, a la Asamblea Nacional y a la Contraloría General del Estado.
25	Objetivos de los mecanismos de control interno para detectar fuga de información, precautelar “garantías y derechos constitucionales” y detectar “extralimitación de atribuciones o funciones”.
26	Procedimiento de rendición de cuentas ante el Contralor General del Estado.

Fuente: *Elaboración propia a raíz del análisis de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.*

Tal como se evidencia en el marco legal ecuatoriano se encuentran explicitadas una serie de garantías y procedimientos sin precedente alguno en la historia republicana; que entraron en vigencia antes de 2010. En lo referente al tema planteado en este análisis (la violencia política), los artículos 20, 21, 22 y 25 constituyen protecciones frente a ataques individuales o colectivos a opositores políticos.

Un hecho en el que no se profundiza en este texto, pero que cambió radicalmente el enfoque del trabajo de inteligencia según funcionarios de la SENAIN, fueron los hechos del 30 de septiembre del 2010; a partir de esa fecha la idea de centrar el trabajo de la SENAIN en un enemigo interno con el nombre de oposición se convirtió en la política de estado no declarada (Élite 3, 2020), (Piedra, 2022). Luego de años de luchas y procesos internos, la agencia centralizadora de la función de inteligencia en Ecuador, Secretaría Nacional de Inteligencia y, posteriormente Secretaría de Inteligencia, se consolidó como una institución donde en contraste con las metas establecidas en la normativa, destacan las siguientes características:

1. Ausencia de controles reales a nivel horizontal y vertical, pues para que los controles horizontales por parte de la Asamblea sean efectivos se necesita contar con competencias para asignar presupuesto o autorizar operaciones, tal como sucede en otros países democráticos, y esto no existe.
2. Gastos especiales manejados de manera discrecional, como se profundiza en el acápite a continuación, desde esta cuenta se financió el ejercicio de violencia política.
3. Funcionarios sin estabilidad o plan de carrera. Los perfiles de los hombres que ejercieron el cargo de Secretario de Inteligencia, en todos los casos correspondió a personas alineadas ideológicamente con el ejecutivo y de confianza extrema.

Este elemento, sumado a la disponibilidad de recursos, generó que la planta de funcionarios alcanzara un número de al menos 600 personas en su punto más alto durante 2014. De estas 600 personas menos del 10% contaba con nombramientos (Personal SENAIN 5, 2019). Esto quiere decir que el resto de funcionarios accedían y se mantenían en la institución por voluntad de quien fuera el secretario y, obviamente necesitaban alinearse completamente con las autoridades para mantener sus empleos.

4. Ausencia de independencia y una capacidad crítica real en la producción de análisis de inteligencia. La institución se convirtió en una caja de resonancia del discurso del ejecutivo.

3.2. Habilitantes de la violencia política

Las modificaciones de tipo normativo que generaron los eventos de Angostura sobre la agencia centralizadora de la función de inteligencia estatal en Ecuador no fueron suficientes para consolidar un sistema de inteligencia más democrático. A continuación se exponen algunos de los elementos habilitantes para que, en convivencia con un marco legal que garantice derechos, convivan prácticas completamente contrarias.

En primera instancia el régimen que provocó la disolución de la Dirección Nacional de Inteligencia se auto identificaba como de izquierda y llegó al poder a través de una coalición de sectores sociales; objetivo del seguimiento de las agencias de inteligencia estatales cuando la lucha antisubversiva fue la prioridad del trabajo (Piedra, 2022). Además de identificarse de izquierda, Rafael Correa expresaba que la “Revolución Ciudadana”, fundaría un nuevo Ecuador para todas y todos los ecuatorianos, y no solamente para las élites tradicionalmente visibilizadas por ser las mismas que hasta el momento habían mantenido el poder. Esta característica puede llevar a considerar que, en el ejercicio real de la política, la toma de decisiones priorizaría el diálogo, la libre presentación de ideas y la participación.

En contraste con esta consideración, el estilo de gobierno del periodo de tiempo entre los años 2007 y 2015 se definió por prácticas poco plurales y conciliadoras con diversos sectores. Hasta el grupo inicial que conformó el grupo que apoyó a Rafael Correa en su primer ascenso al poder, poco tiempo después se convirtió en blanco de las investigaciones por orden del ejecutivo, que convirtió en prioridad el ámbito de la seguridad integral bajo el nombre “governabilidad y democracia” que, como se muestra en las secciones a continuación, tenía como actores principales a dirigentes indígenas, movimientos ambientalistas, miembros fundadores del Movimiento Patria Altiva y Soberana, actores políticos considerados de oposición, entre otros. Aunque la política pública de seguridad e inteligencia le otorgaba una multiplicidad de responsabilidades para análisis y seguimiento, en la práctica la mayoría de recursos y personal se dedicaban a cubrir las amenazas a la gobernabilidad.

Durante los periodos en los que Rafael Correa Delgado se mantuvo como Presidente de República, el Movimiento Patria Altiva y Soberana se reestructuró y los diversos gru-

pos pequeños se enfrentaban constantemente por acceso a posiciones de poder dentro del gobierno. Las cabezas de estos grupos de influencia competían y buscaban ganarse el favor del presidente.

El estilo de administración del ejecutivo se caracterizó por condenar el pensamiento disidente dentro y fuera del movimiento. Los mecanismos para desincentivar el ejercicio de la crítica, e incluso la fiscalización, fueron más allá de las expresiones discursivas que, proviniendo del Presidente de República se convierten en disposiciones. Expresiones que contaban con alcance nacional emitidas en el marco del “Enlace Ciudadano” un espacio radiofónico y televisivo que se transmitía los días sábados y, desde el cual se posicionó el punto de vista del primer mandatario como punto de vista del Estado.

El ejercicio crítico se desincentivó a través de la aprobación de la Ley de Comunicación en 2013. En ese momento el movimiento político del Presidente de la República, contaba con mayoría en la Asamblea Nacional y la función de los asambleístas de oposición no pasaba de ser estética; ya que carecían de posibilidades reales de modificar un proyecto de ley (Montúfar, 2015). Desde allí se exponía públicamente a los “opositores de la revolución ciudadana”. Galo Lara fue mencionado en al menos 300 ocasiones (Expreso, 2019); incluso exponiendo datos personales de carácter privado como en el caso de Martha Roldós y Fernando Villavicencio; se informaba las actividades del presidente; se hacía promoción electoral en época de silencio establecida por el Consejo Nacional Electoral², se vinculaba o despedía personal, y hasta se opinaba de procesos judiciales. En relación al trabajo de inteligencia estatal, a través del espacio de los sábados se realizaban referencias implícitas y explícitas de a quienes se estaba realizando, o sobre quien se realizarían seguimientos (Estrella, 2015). El “discurso intimidatorio e intolerante respecto de quienes utilizaban medidas de protesta para expresar su descontento con el gobierno” (Salazar, 2012, 89) no se limitaba al espacio de las sabatinas, sino que se plasmaba en todas las vías de comunicación del presidente sin intermediarios; Twitter se utilizaba de la misma manera descrita en las sabatinas y con la frase “SENAIN atender” (Piedra, 2022). Popularizada en 2014 se emitían órdenes que entraban en la categoría de los Compromisos Presidenciales a los que hacía seguimiento la Secretaría de la Presidencia de la República (Personal SENAIN 5, 2018).

En Ecuador las distintas formas del poder estatal incluso llegaron a utilizar el Derecho Penal para criminalizar la protesta social. Manifestantes fueron sujetos de procesos penales por sabotaje y terrorismo. Salazar (2012) considera que los poderes legislativo, judicial e incluso el ejecutivo (en el periodo analizado en este capítulo) desconocieron en la práctica el reconocimiento de derechos.

Con el preámbulo antes descrito, la politización del trabajo de inteligencia estatal generado por ideas compartidas difíciles de desafiar, o por las represalias que implicaría el no alinearse tiene lugar de manera casi inevitable. Incluso este efecto podría explicar que el subsistema de inteligencia policial se acoplara sin mayor resistencia a la dinámica de funcionamiento de la SENAIN y a los insumos que le solicitaba. El precio de no rea-

² En 2014, se promociona la candidatura de Augusto Barrera, opción a la alcaldía de Quito por el movimiento de Correa.

lizar lo solicitado se traducía en ser despedido, tachado de golpista y, además ser aislado completamente del Sistema de inteligencia; el aislamiento era total e incluía limitaciones presupuestarias ordinarias y de gastos especiales. El efecto de que las opiniones, órdenes y disposiciones emitidas a la SENAIN llegarán de manera directa a altos cargos de la agencia centralizadora de la función de inteligencia, pero también a miembros del subsistema militar y policial, fue una “normalización” de la politización de la institución. Inclusive en algunos miembros de las fuerzas armadas que cumplieron funciones dentro de la SENAIN por periodos de tiempo extendidos, el sector menos proclive a la politización de su trabajo, se perdió la frontera entre los intereses estatales y las órdenes del presidente que podrían tener otro tipo de motivaciones.

En segunda instancia, la ausencia de procedimientos y reglas de carácter estricto, que habiliten ejercer un control real sobre el funcionamiento del sistema de inteligencia, la inercia y los tiempos institucionales generaron una dinámica de consolidación institucional que, entre 2009 y 2017, contó con dos Estatutos orgánicos por procesos: el primero vigente desde el 24 de agosto de 2010 y el segundo desde el 14 de marzo de 2016. Hasta la aprobación del segundo estatuto orgánico la estructura institucional, así como la línea de mando y competencias de cada parte de agencia centralizadora de la actividad de inteligencia estatal en Ecuador, creada bajo el nombre de Secretaría Nacional de Inteligencia, no se encontraban claras. Inclusive la institución cambió de nombre como consecuencia de un proceso de reestructuración ante la necesidad de efectivizar el uso de recursos en el Ejecutivo el 21 de agosto de 2013. Éstos hechos provocaron una dinámica institucional de duplicación de funciones y competencia entre las distintas coordinaciones.

En lo que concierne a las personas que cumplieron las funciones de la primera autoridad: los cuatro primeros funcionarios a cargo no alcanzaron un año en funciones; Francisco Jijón, arquitecto civil experto en prospectiva duró quince meses en funciones y fue removido luego del 30S; Homero Arellano, miembro de la Armada del Ecuador, se mantuvo en el cargo por menos de tres meses; Luis Yépez, de la misma línea de Arellano, estuvo en el puesto desde diciembre de 2010 hasta noviembre de 2011, es decir menos de un año; Raul Patiño, simbolizó el regreso de funcionarios civiles en la dirección de la institución por siete meses y sería sucedido por Pablo Romero Quezada, quien el 1 de junio de 2012 inauguró el segundo periodo más extenso en funciones de un Secretario de inteligencia hasta mayo de 2014, casi dos años; finalmente Rommy Vallejo, teniente coronel de Policía, cumplió funciones en un periodo de tiempo menor a cuatro años, que corresponde al periodo más estable al mando institucional.

La inestabilidad institucional generada por los constantes cambios en el mando de inteligencia en sus tres primeros años de vida institucional impidieron que se establecieran controles institucionales internos para detener abusos de poder en la dinámica de funcionamiento interna de la institución. Entre las irregularidades que generan politización de base se encuentra el importante desbalance entre funcionarios con nombramiento, y funcionarios de libre remoción. Tampoco se crearon a tiempo controles para gestionar con actores externos ni un marco legal que permita cumplir funciones a todos los componentes del sistema de inteligencia sin entrar en conflicto con lo establecido en la ley.

Los primeros controles internos sobre el acceso a datos personales desde la institución se establecieron durante el primer periodo de estabilidad institucional a mediados de 2013 (Personal SENAIN 2. 2018, entrevista). Para la época, la sección de búsqueda de información dentro de la Coordinación de Inteligencia ya contaba con acceso al sistema de Dato Seguro (Personal SENAIN, 2019, entrevista). Durante un periodo de varios meses, el acceso al sistema podía realizarse casi indiscriminadamente por parte de analistas y buscadores de información; antes del 2012, sin el acceso al sistema mencionado, la información sobre personas naturales se levantaba a través del sistema de información de la Policía Nacional (Personal SENAIN 3. 2018, entrevista).

El tercer aspecto clave que detiene la politización es el establecimiento de normas claras para el funcionamiento del sistema de inteligencia; éste fue un aspecto que no logró ver la luz, a pesar de una serie de intentos que culminaron su primera versión cuando Luis Yépez fue Secretario Nacional de Inteligencia (Personal SENAIN 4. 2020, entrevista). Se culminaron al menos tres versiones de Ley de Inteligencia posteriores a esta fecha.. Hasta 2022 el proyecto de una ley específica de inteligencia alcanzó a ser debatido en la Comisión de Seguridad de la Asamblea Nacional, pero no ha logrado su aprobación.

3.3 Prácticas que evidencian violencia política

Para establecer la existencia de prácticas que evidencian violencia política se analizaron documentos que dan cuenta de que, desde agencias estatales que cumplen actividades de inteligencia; o por medio de órdenes y acciones de funcionarios públicos, se violentaron una serie de derechos sobre la base de su posición política y acciones críticas contra el régimen. Los ataques contra 15 personas naturales y jurídicas expuestos en esta sección se condensan explicitando el delito o derechos violentados; las acciones del personal de inteligencia; la actividad desempeñada por el actor considerado opositor; el año del evento y la instancia ante la cual se presenta la denuncia o se judicializa el caso. Cabe señalar que los casos analizados y presentados en este documento son los únicos de dominio público, cuya información se encuentra disponible pero corresponde a aquellos que cuentan con procesos formales de denuncia.

Los documentos oficiales elaborados en la Secretaría Nacional de Inteligencia provienen de una serie de filtraciones masivas de documentos que son de dominio público. Fueron publicadas por Fundación Mil Hojas, Associated Press, Ecuador Transparente, Fundamedios, Periodismo de Investigación, Plan V y The Guardian. El material difundido, entre los años 2015 y 2018 evidencia, ante la esfera pública, prácticas específicas y ha sido el sustento de al menos diez denuncias formales ante la Fiscalía General del Estado y una denuncia presentada ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU (Plan V. 2016).

La veracidad de la mayoría de los documentos filtrados, específicamente los de Ecuador Transparente, del 4 de agosto de 2015, fue aceptada implícitamente por la “empresa española AresRights en nombre de Rommy Vallejo, titular de la SENAIN, quien interpuso una queja a greenhost.com —hosting de Ecuador Transparente— solicitando que bajen estos documentos cuya autoría pertenecía a la SENAIN y constituían secreto de Estado.”

(Fundación Mil Hojas y Usuarios Digitales, 2016, 7). Otras secciones de información se contrastaron a través de una serie de entrevistas con actores políticos que accedieron a participar en el estudio: Clever Jiménez, Mario Pazmiño, y miembros del Colectivo Yas-unidos quienes solicitaron ser no identificados. Las entrevistas se realizaron desde 2016, como parte de una investigación profunda sobre la Secretaría Nacional de Inteligencia y su funcionamiento, que aún se encuentra en proceso de publicación. Como parte del proceso de triangulación de la información se incluyeron textos base de sentencias y de denuncias presentadas ante la Fiscalía General del Estado en Ecuador, así como de instancias internacionales.

Entre los casos denunciados mencionados en esta sección destaca la condena contra Pablo Romero Quezada, quien se desempeñó como Secretario Nacional de Inteligencia, por el “secuestro del activista Fernando Balda” (El Comercio, 2020). En el Cuadro número 2 se expone el detalle de los quince casos que incluyen a políticos, periodistas y activistas ambientales.

Cuadro 2. *Ataques del régimen contra opositores*

	Delito o derecho violen- tado	Nombre de la persona natural o jurídica afectada	Acciones de personal de inteligencia	Actividad de la persona natural o jurídica afectada	Año del evento	Judicialización del caso
1	Secuestro (Ope- ración Balda).	Fernando Balda	Intento de secuestro en Cedritos Bogotá.	Político, ex asambleísta.	2012	Denuncia del pro- ceso 2013, senten- cia confirmatoria contra Pablo Ro- mero en el 2020, y ratificada en el 2022.
2	Privaci- dad per- sonal. Ataques a la honra o reputa- ción. Prisión preven- tiva por filtración de infor- mación confi- dencial.	Fernando Villavicen- cio	Petición de informa- ción privada sin fun- damento judicial. Vigilancias y segui- mientos.	Político, periodista	2012 - 2016	Denuncia presen- tada al Comité de Derechos Humana- nos de la ONU 2016

4	Violación a la intimidad de sus miembros por presuntos funcionarios públicos	Colectivo Yasunidos	Acceso a correos electrónicos personales de miembros del colectivo. Vigilancias y seguimientos.	Colectivo de activismo identificado con causas ambientales.	2013 - 2014	Investigación Previa No.- 170101815085018 presentada a la Fiscalía General del Estado. Denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
5	Violación a la intimidad por presuntos funcionarios públicos. Ataques a la honra o reputación.	Martha Roldós	Hackeo de cuentas de correo electrónico. Exposición de datos personales en El Telégrafo, y Ecuador TV, medios públicos.	Periodista	2014	Denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
6	Violación a la intimidad por presuntos funcionarios públicos Espionaje	Mario Pazmiño	Petición de información privada sin fundamento judicial. Vigilancias y seguimientos.	Político	2010-2018	Denuncia presentada a la Fiscalía General del Estado y ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
7	Violación a la intimidad por presuntos funcionarios públicos	Alberto Acosta	Petición de información privada sin fundamento judicial	Político	2012-2014	Denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

8	Viola- ción a la intimi- dad por presun- tos fun- cionarios públicos	Andres Páez	Petición de informa- ción privada sin fun- damento judicial. Vigilancias y segui- mientos.	Político	2012- 2014	Denuncia ante la Comisión Inter- americana de Dere- chos Humanos
9	Viola- ción a la intimi- dad por presun- tos fun- cionarios públicos	Mery Zamora	Petición de informa- ción privada sin fun- damento judicial. Vigilancias y segui- mientos.	Política	2012- 2014	Denuncia presen- tada a la Fiscalía General del Estado y ante la Comisión Interamericana de Derechos Huma- nos. Denuncia ante la Comisión Inter- americana de Dere- chos Humanos
10	Viola- ción a la intimi- dad por presun- tos fun- cionarios públicos	Mauricio Rodas	Petición de informa- ción privada sin fun- damento judicial. Vigilancias y segui- mientos.	Político, candidato presidencia, Alcalde	2012 -	Denuncia ante la Comisión Inter- americana de Dere- chos Humanos
11	Viola- ción a la intimi- dad por presun- tos fun- cionarios públicos	Inés Man- zano	Petición de informa- ción privada sin fun- damento judicial. Vigilancias y segui- mientos.	Política, can- didata vice- presidencia	2012	Comisión Inter- americana de Dere- chos Humanos
12	Viola- ción a la intimi- dad por presun- tos fun- cionarios públicos	Guillermo Lasso	Intervención de líneas teléfónicas, sin funda- mento judicial. Petición de informa- ción privada sin fun- damento judicial. Vigilancias y segui- mientos.	Político, can- didato a la presidencia. Actual pre- sidente de la República del Ecuador.	2012- 2018	Su pedido de con- fesión judicial A Rommy Valejo fue desestimado por el juez civil de Quito que conoció el caso en el 2015. Comisión Inter- americana de Dere- chos Humanos

13	Violación a la intimidad de sus miembros por presuntos funcionarios públicos	Movimiento CREO	Intervención de líneas telefónicas Petición de información privada sin fundamento judicial. Vigilancias y seguimientos.	Movimiento político de postura opuesta al Movimiento Patria Altiva y Soberana.	2012-2018	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
14	Violación a la intimidad de sus miembros por presuntos funcionarios públicos Prisión preventiva por filtración de información confidencial.	Cléver Jiménez	Petición de información privada sin fundamento judicial. Vigilancias y seguimientos.	Político, ex asambleísta.	2012-2016	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
15	Violación a la intimidad de sus miembros por presuntos funcionarios públicos	Xavier Bonilla	Petición de información privada sin fundamento judicial.	Caricaturista, se multa a Diario el Universo por publicar caricatura de su autoría "Regale la Navidad" por más de 90 mil dólares.	2013-2016	Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Fuentes: Elaboración propia.

La construcción de un enemigo interno de carácter político como prioridad del trabajo de la agencia centralizadora de la función de inteligencia ecuatoriana justificó el incumplimiento de la constitución y de la ley específica que regula el trabajo de inteligencia: la Ley de Seguridad Nacional. Durante los casi ocho años analizados en este esfuerzo las denuncias de que existían prácticas de violencia política tuvieron su origen únicamente en espacios de comunicación independiente. Al estar bajo influencia directa

del presidente de la república en funciones, la Asamblea no fiscalizó de manera efectiva la actividad, y no realizó pronunciamiento alguno sobre estos hechos. Por otro lado, para que desde un ex titular de la Contraloría General del Estado se expusiera públicamente el financiamiento de actividades fuera de la ley con fondo de las cuentas de gastos reservados, Rafael Correa tuvo que dejar de ejercer las funciones de Presidente de la República.

4. CONCLUSIONES: VIOLENCIA POLÍTICA E INTELIGENCIA EN ECUADOR

Los elementos expuestos dan cuenta de la forma y el contexto a través del cual se ejerció violencia contra opositores políticos a través de la agencia centralizadora de la función de inteligencia en Ecuador. En medio de un proceso donde aún no se alcanzan niveles de institucionalización básicos en la agencia centralizadora de la función de inteligencia en Ecuador, disuelta en 2018 y reemplazada por el Centro de Inteligencia Estratégica, los debates sobre experiencias erróneas son relevantes. El reto continúa presente: algunas de las condiciones estructurales habilitantes de la politización de la inteligencia continúan presentes. Un estado democrático requiere que sus instituciones alcancen coherencia entre los objetivos planteados para éstas, y los elementos habilitantes para que las puedan cumplir.

En referencia al período entre 1960 y 1990, Rivera, Barreiro y Guerrero (2018) aseveran claramente que “la inteligencia política no trabaja con objetividad e imparcialidad [... si no que], se transformó en un elemento de represión para sostener al Estado por encima de la ciudadanía” (55). Esta práctica dejó huella en la actividad de inteligencia estatal.

Como parte de la herencia institucional no declarada existe la concepción de que la politización de la mencionada actividad forma parte de sus características inalterables. Sin alejarse de las prácticas de la función de inteligencia anteriores el trabajo de inteligencia llevado a cabo desde el Estado en el periodo 2007- 2015 fue politizado. El cometimiento de delitos por parte de funcionarios públicos, “amparado” en procedimientos que pasaron por encima las limitaciones especificadas claramente en Ley de Seguridad Pública y del Estado, constituye argumento suficiente para sostener esta aseveración.

El texto constitucional ecuatoriano y la Ley de Seguridad Pública y del Estado establecen una serie de condiciones que buscaron dotar a las y los ciudadanos ecuatorianos de derechos mínimos al momento que se convierten en víctimas de violencia política ejercida por el Estado a través de las agencias y burócratas encargados de la producción de inteligencia. Pero estas condiciones, cuyo fin consiste en poner límites al ejercicio del poder estatal, tienen una mayor posibilidad de ser efectivas cuando existe un régimen democrático con sistemas de control funcionales entre las distintas funciones del Estado. El régimen que gobernó en el rango de tiempo analizado no contó con características democráticas, si no con prácticas que lo identifican con un autoritarismo electoral.

Entre las condiciones del contexto que provocaron, y en contraposición con las obligaciones existentes en el texto constitucional y leyes subsidiarias, se encuentran las siguientes:

- Marco legal que regula el ejercicio de la actividad de inteligencia estatal incompleto. Los artículos de la ley de Seguridad Pública y del Estado que establecen los

controles horizontales a la actividad no cuentan con capacidad real para autorizar operaciones o, de ser el caso, limitar el presupuesto asignado. Por otro lado, y a pesar de la existencia de más de un proyecto de ley, la Asamblea Nacional no ha procesado completamente un proyecto de ley de inteligencia.

- Fuerte influencia directa del primer mandatario en el trabajo de las agencias encargadas de producir inteligencia y en sus empleados. La cuenta de Twitter y los “enlaces ciudadanos” fueron los canales más efectivos para la influencia directa. A través de estos se justificaba el ejercicio de acciones violentas, que incluso se disponían desde los mencionados espacios. En la necesidad de precautelar el cumplimiento de los objetivos planteados por la “Revolución Ciudadana”, lo antes descrito corresponde con la comprensión que Herranz tiene de la violencia política. La fuerte influencia se consolidó también en el desbalance entre funcionarios públicos con nombramiento y contrataciones eventuales dependientes de la primera autoridad.
- Inestabilidad y períodos excesivamente cortos en los seis años de funcionamiento de la SENAIN. La presencia de esta característica generó otro tipo de prioridades e impidió que las autoridades se enfoquen en crear y establecer procedimientos sólidos de control interno.
- Existencia de mecanismos dentro y fuera de la institución que desincentivaron la generación de pensamiento crítico; elemento indispensable en la generación de inteligencia estratégica efectiva. La carencia del mismo provocó que la Secretaría de Inteligencia se convierta en una caja de resonancia del pensamiento del presidente en funciones.

Los casos expuestos en este estudio en los que se violenta el derecho a la libertad de opinión, privacidad o libertad de movilidad; los procedimientos a través de los que se violentaron derechos provinieron de directrices formales provenientes de las autoridades de la SENAIN. Los actores sociales, víctimas de violencia política corresponden a periodistas, caricaturistas y políticos considerados de oposición al proyecto de la “Revolución ciudadana”. Únicamente la denuncia presentada por secuestro por parte de Fernando Balda, cuenta con resolución judicial de última instancia y una sentencia ratificada. El resto de procesos judiciales se desarrollan en periodos de tiempo excesivamente extendidos, que desincentivan el ejercicio del reconocimiento derechos de las víctimas.

EL ESTADO CONTEMPORÁNEO Y LA VIOLENCIA POLÍTICA. ¿DESAPARICIÓN, RETROCESO O TRANSFORMACIÓN?

Magíster Liosday Landaburo

Profesor de Relaciones Internacionales

Universidad Internacional del Ecuador (UIDE)

Dr. Daniel Sansó-Rubert Pascual

Profesor de Ciencia Política

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

DOI: 10.14679/2429

1. INTRODUCCIÓN

En el año 1961 se realizó en Israel el juicio público a Adolf Eichmann, uno de los criminales nazis detrás de la llamada “Solución Final”. Bajo esa terminología, la Alemania de Hitler asesinó a millones de judíos en los campos de exterminio. En el comportamiento de Eichman, la filósofa Hannah Arendt (2013, pp. 84) encontraba un tipo de razón práctica kantiana, a la hora de señalar que “gran parte de la horrible y trabajosa perfección en la ejecución de la Solución Final (...) se debe a la extraña noción (...) de que cumplir las leyes no significa únicamente obedecerlas, sino actuar como si uno fuera el autor de las leyes que obedece”. Detrás de esa gestión, que parecería “obra característica del perfecto burócrata”, comprobamos el concepto de banalidad del mal que Arendt (2013) plantea en su libro *Eichmann en Jerusalén*. Un Estado genocida con un agente que supone que cumple con su deber experimenta “la lección de la terrible banalidad del mal, ante la que las palabras y el pensamiento se sienten impotentes” (Arendt 2013, pp. 151).

En 1994, el mundo hiperglobalizado observó estupefacto el genocidio que ocurría en Ruanda. La separación insalvable entre hutus y tutsis tenía larga data, como parte del triste legado del colonialismo (Rodríguez Vázquez, 2017; Gruber, 2021). En cuestión de semanas, entre 500 000 a 1 000 000 de tutsis fueron asesinados. Los gestores de la masacre fueron “las milicias y las fuerzas armadas, también civiles que se ensañaron con otros

civiles. El genocidio fue organizado detalladamente por, entre otros, altos funcionarios del Gobierno y dirigentes del partido en el poder” (ONU, 2022).

Para la magnitud de los acontecimientos, otra vez detectamos la efectividad de una estructura gubernamental en llevar adelante actos de lesa humanidad. “La táctica de los genocidas consistía en reunir a la gente en sitios cerrados y sin escapatoria, como estadios deportivos e iglesias, para eliminarla” (Rodríguez Vázquez, 2017, pp. 6). La práctica del exterminio se apoyó en especial de la manipulación de Radio Ruanda, así como de la cadena privada RTL (Reyntjens, 2019). A través de los medios se incitaba a cometer estos crímenes, e incluso se ofrecían instrucciones específicas para llevarlos a cabo. No en balde, Francis Fukuyama (2016, pp. 64-65) alertó de que solo dos especies de animales, a partir de un sistema territorial agresivo, asaltan “comunidades vecinas en busca de enemigos vulnerables a los que atacar y matar”: los chimpancés y los seres humanos.

Los acontecimientos de extrema violencia aún nos acompañan, a pesar del futuro de estabilidad vaticinado con la llegada de la modernidad (Mazower y Sanchis, 2005). El siglo XX, con sus guerras mundiales, inspiró a Eric Hobsbawm (1996) el término de la “era de las catástrofes”. A pesar de ser solo una etapa del tríptico en el que el historiador británico analiza los últimos 100 años, existe una relación cuestionable entre violencia y política. Étienne Balibar (2014, pp. 48) considera que “en el proceso real de la política y de su historia, la violencia hace parte de las condiciones, los medios y, en consecuencia, hace parte de los fines, porque los fines son inmanentes a los medios, o terminan siéndolo”. Bajo el manto soberano, el Estado tiene la supremacía para concretar la dominación política y el monopolio legítimo de la violencia a través de un tipo de contrato social que forma con los ciudadanos estableciendo una racionalidad legal (Weber, 1964).

Según Hobbes (2013), el fin del Estado, es decir, del Leviatán, consistía en procurar la seguridad física de los súbditos. Para John Locke (2000) consistía en asegurar el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad de los individuos. ¿Qué herramientas tiene a mano el Estado para hacer valer sus competencias? ¿Hasta dónde llega el respeto normativo? En la práctica política, el desarrollo del Estado democrático de derecho se produce en medio de las dificultades para delimitar hasta donde llega el paraguas de la “razón de Estado”. Estados contemporáneos, de derecho y democráticos, con relativa frecuencia, en su actuación oscilan entre luces y sombras.

Del vocabulario político no han desaparecido expresiones tales como “interés de Estado”, “cuestiones de Estado”, “sentido o falta de sentido del Estado”. Nada tendría de particular el uso de estas expresiones si no fuera porque, en ocasiones, sirven para envolver y excusar acciones políticas turbias, y que espontáneamente provocan rechazo a la conciencia cívica democrática. Por ello, Rafael Del Águila (1995) afirma que “pese a las múltiples interpretaciones torcidas que de ella se hacen, la razón de Estado sigue viva”. Lo que se pretende en última instancia es la seguridad, estabilidad, independencia y libertad de la comunidad política constituida (López Calera, 1986).

Entonces, “las acciones políticas transgresoras se justifican mediante una referencia argumentativa última: la autoprotección... la supervivencia de la comunidad” (Del Águila, 2000, pp. 100). Por supuesto, la supervivencia se desea para alcanzar fines “más elevados”, aquellos con los que se identifica la comunidad y que no serían posibles si no

estuviera asegurada la condición esencial de la supervivencia y la protección del orden estatal. Así es la pretensión de que “el fin justifica los medios” (Maquiavelo, 2010), utilizada para alcanzar los objetivos.

Es la posición que Del Águila denomina “implacable”, la idea de que cualquier transgresión queda legitimada o puede justificarse por la defensa ineludible del bien deseable. Supone la prioridad absoluta del imperativo de proteger, defender, promover y asegurar el bien común, según la concepción que de él se tenga (el bien de la nación, la defensa de la democracia...), aunque padezcan la justicia, la moral y el derecho. “Este tipo de combinación hobbesiana es la autoridad del Estado, o es el Estado como sistema jurídico universalista y capacitado para concentrar los instrumentos de coacción o del uso de la fuerza en la figura de un poder público, que tal vez no está exento de fallas” (Balibar, 2014, pp. 58). A pesar de que su función se desvirtualice, el Estado representa el medio fundamental con que cuenta la ciudadanía “para regular las contradicciones sociales y neutralizar las pasiones ideológicas”. Además, del poder del Estado depende la dominación y pacificación de un territorio. Esto lo convierte en el modelo básico de unidad política y orden.

Dentro de sus competencias aparece mover los hilos de la política “como instrumento dirigido a canalizar las situaciones de conflicto entre individuos y grupos sociales a través del empleo del mínimo posible de coacción” (Aróstegui, González Calleja y Souto, 2000, pp. 57). El manto protector de la democracia liberal excluyó durante décadas la violencia física, para convertirla en una *rara avis* en los procesos electorales, cambios de mandatos, debates y/o discusiones. Como parte de ese mundo que cambió de manera definitiva en los 90 del siglo XX, y ante el ascenso de un orden mundial multilateral en el último lustro, existe un descenso del modelo aupado por Occidente (Mena, 2022). Con ello resurge la posibilidad de que, en cualquier confrontación entre inconciliables, una de las partes recurra “a acciones de fuerza, coerción o intimidación (...) para imponer dichos proyectos, que en última instancia persiguen el control de los espacios de poder político, la manipulación de las decisiones en todas o parte de las instancias de gobierno, y la conquista, la conservación o la reforma del Estado” (Aróstegui, González Calleja y Souto, 2000, pp. 59).

Diversos autores (e.g. Lindor, 2022; Morales Alfonso y Landaburo Sánchez, 2017; Ramo, Rabadán y Ranero, 2022; Morales y Pérez 2021; Wade, 2022) alertan sobre las formas múltiples y las complicadas estrategias mediante las cuales la violencia política, como ente estratégico de coacción, se imbrica en la vida pública para legitimar y reproducir lógicas excluyentes. Así, las élites políticas construyen relaciones de poder y artificios de pensamiento con poderosos tintes nacionalistas, extremistas, xenófobos, raciales, étnicos y de género.

Por otra parte, los actores transnacionales, entre ellos la criminalidad organizada, han mermado la capacidad de los Estados para desenvolverse y operar libremente, sin otras cortapisas que las legales. En suma, el Estado, para operar como tal, depende en gran medida del reconocimiento de aquellos a los que se dirige su pretensión de dominio. Sin este reconocimiento, no podría existir. El clima de deterioro de la confianza en el Estado democrático como garante y protector de derechos y libertades fundamentales se traduce

en la aparición de movimientos abiertamente antidemocráticos, a los que la democracia les parece un esfuerzo inútil o peor aún, una meta no solo imposible de alcanzar, sino un destino indeseable.

Con base en lo anterior, el enfoque de nuestro trabajo parte de la premisa de que la violencia es un concepto polisémico, expansivo y complejo (Tonkonoff, 2014; Aróstegui, 1994). “La violencia es, pues, casi equiparable a toda situación de dominación” (Aróstegui, 1994, pp. 25-26). El *International Handbook of Violence Research* describe tres tipos de violencia: individual, colectiva y estatal (Imbusch, 2003, pp. 28). En estas dos últimas nos centraremos, porque ahí se abre un espectro que incluye a la violencia política, la grupal, el monopolio estatal de la violencia, las dictaduras y el terrorismo de Estado, así como los crímenes de guerra.

Para Timothy Besley y Torsten Persson (2011, pp. 1411), “la violencia política es el sello distintivo de las políticas débilmente institucionalizadas”. Donoso (2010) sostiene que cuando la violencia política es recurrente, amenaza el orden constitucional. Por ello, gana protagonismo “donde se está perdiendo autoridad y el poder es más débil” (Herranz Castillo, 1991, pp. 431). Esta erosión institucional, en su versión menos problemática, transcurre dentro de los canales democráticos. En su versión más cruda, estalla como una guerra civil. De ahí que Quan Li (2006) señala que la violencia política provoca diferentes efectos, como guerra civil, guerra interestatal y terrorismo transnacional.

Las nuevas formas de conflicto y la incidencia negativa de actores armados no estatales como guerrillas, insurgencias o criminalidad organizada, en el contexto de las guerras asimétricas, pueden llevar a la destrucción del Estado y afectar igualmente a los que les rodean (Münkler, 2005; Kaldor, 2012). En esas dinámicas complejas, analizaremos el comportamiento del Estado y el paraguas que sostiene su legitimidad. Además, examinaremos la razón de estado y su relación con la seguridad, así como la relación del Estado de seguridad y la violencia política.

2. LA RELEVANCIA DEL ESTADO: ENTRE JUSTIFICAR SU ACTUACIÓN Y DEFENDER SU LEGITIMIDAD

Los Estados, como aduce O’Donnell (2008), son entidades permanentemente sujetas a procesos de construcción, de reconstrucción y, a veces, de destrucción, sometidos a complejas influencias de la sociedad doméstica y la internacional. Representan un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por un sistema legal), que penetra y controla el territorio y a los habitantes, que ese conjunto pretende delimitar geográficamente (Cox, 2013). Esas instituciones tienen como último recurso para materializar las decisiones que toman, los medios legítimos de coerción física, de los que pretenden ejercer su práctica en condición de monopolio.

Weber (1991) concibe el Estado en al menos cuatro dimensiones. Una, la más obvia y reconocida por buena parte de la literatura contemporánea, es el Estado como un conjunto de burocracias. Esto es, organizaciones complejas y jerárquicamente pautadas, que tienen legalmente asignadas responsabilidades dirigidas a lograr o proteger

algún aspecto del bien o interés público o común. La medida en que sus burocracias se ajustan a esas responsabilidades marca el grado de eficacia del Estado. Dos, el Estado es también un sistema legal, un entramado de reglas, que penetran y coadyuvan a determinar numerosas relaciones sociales. Bajo el rubro de la democracia, la conexión entre las burocracias del Estado y el sistema legal es íntima. Esta es la medida de la efectividad del sistema legal del Estado. Juntas, las burocracias del Estado y la legalidad presumen generar, para los habitantes de su territorio, el gran bien público del orden general. Al hacer esto, el Estado está en disposición de garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial y de la población respectiva, usualmente concebida como una nación o un pueblo. Estas pretensiones conducen a la tercera dimensión del Estado: intentar constituirse en un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio, como auténtico representante y defensor del bien y de los intereses públicos. Por último, en la cuarta dimensión el Estado opera como un filtro, que se supone trata de salvaguardar la soberanía nacional que, a su vez, está igualmente orientada a la defensa del bien público.

El tradicional enfoque estado-centrista, donde el concepto de seguridad se refiere a la protección de la soberanía y el territorio de un Estado ante amenazas externas o internas, se ha visto superado por nuevas concepciones de seguridad que, por el contrario, colocan al ser humano como sujeto principal (Mack, 2005; De Armiño, 2006). Parte de la base de identificar el concepto de seguridad con los valores de la democracia, en la medida en que la finalidad de la persecución de la criminalidad organizada no es otra que la propia defensa de los valores democráticos frente a quienes intentan negarlos de manera violenta. Resulta evidente, que la respuesta del Estado debe siempre enmarcarse en la perspectiva del garantismo y la protección de las libertades.

Al hablar de la “seguridad” del Estado, desde la perspectiva aquí planteada, debe entenderse que, lo que se pretende garantizar como objetivo fundamental son los derechos de las personas. No se comprende la defensa del Estado, como el simple resguardo de una entelexia jurídica o de las instituciones en sí mismas para mantener el *statu quo*. La finalidad es otra. Proteger el orden constitucional porque así perdurarán a su vez bajo resguardo los derechos de cada una de las personas, al tiempo que permanecen vigentes las instituciones que deben garantizar su protección y ejercicio (Dworkin, 2002, p. 302-303), frente a la intervención de la criminalidad organizada.

En efecto, las diferentes versiones de la teoría sobre el Estado que se formulan en la modernidad lo definen como un Estado protector. Desde un principio, el Estado es ideado para la realización de una doble tarea: la producción de seguridad y la reducción de incertidumbre (Rosanvallon, 1995, pp. 21). La idea clave es la búsqueda del orden y de la paz social (Martínez De Pisón, 2006, pp. 67).

El Estado, en la articulación de estrategias de respuesta ante los embates del crimen organizado, debe prever escenarios de peligro de diversa intensidad y naturaleza. Incluso en su previsión, debe tener en consideración los supuestos más extremos, que le pudieran llegar a afectar con el fin de asegurar la subsistencia del propio Estado democrático, ante cualquier tipo de contingencia criminal. El poder del Estado está constitucionalmente autorizado, con un margen de discrecionalidad discutible según qué caso (Piquer, 2009,

pp. 190), para suspender los procedimientos habituales de decisión y las garantías ordinarias de los derechos en la totalidad del territorio o en parte de él.

Se trata de refundar el Estado como paradigma o idea reguladora, desde la que comprender y resolver los desafíos inherentes a la criminalidad organizada a favor del aseguramiento de los derechos y libertades fundamentales. A la luz del progresivo proceso de “desestatalización” –término que pretende englobar todas las dimensiones en las que existe un cierto retraimiento del Estado o pérdida de capacidades e influencia de su poder tradicional (Zürn, 1998)–, el Estado debería reinventarse (Noguera Fernández, 2019, pp. 68).

La esencia de la estatalidad, en otras palabras, la aplicación de las leyes, el monopolio del ejercicio de la fuerza y el control territorial son abiertamente cuestionados por la criminalidad organizada. En palabras de Bauman (2015, pp. 191) “abierto y crecientemente indefenso, el Estado-Nación pierde parte de su fuerza, que se evapora hacia el espacio global [...]. Este Estado reducido, apenas puede llegar a ser otra cosa que un Estado de la seguridad personal”. El sentido del Estado, en un mundo globalizado de tendencias hacia iniciativas de construcción supranacional, recobra relevancia como suministrador permanente de seguridad. Esta es su razón de ser. Nos sentimos seguros porque hay un ordenamiento jurídico que estructura la convivencia (Pérez Royo, 2010, pp. 9) y un aparato del Estado como garante para exigir su cumplimiento y unas garantías legales a las que recurrir en el supuesto contrario, al menos en la teoría.

La seguridad en términos generales, pero más en concreto cómo proveer de seguridad fáctica real, a las personas, se ha convertido en uno de los principales temas para el siglo XXI en curso. De hecho, no es infrecuente leer acerca del “Estado de seguridad” para denominar al nuevo modelo de Estado surgido de las transformaciones de la política neoliberal y subrayar de este modo, la redefinición de sus funciones (Martínez de Pisón, 2006, pp. 55). En esta línea, en lo referido a la tensión entre seguridad y libertad, lo cierto es que tampoco faltan las iniciativas para que el fiel de la balanza oscile más allá de donde debiera, con la consecuente invitación al sacrificio de las libertades y derechos fundamentales en favor de la eficacia de la actuación del Estado en el mantenimiento de la seguridad y del orden públicos (Casino Rubio, 2015, pp. 23-24).

En cualquier caso, es evidente que la realidad del Estado hoy es problemática. No se sabe con exactitud hacia dónde va. Las libertades y el destino de la humanidad están comprometidos por el crimen organizado y, sobre todo, por lo que puede llegar a convertirse si no se le enfrenta. Por ello, López Calera (1992, pp. 15) sugería que hay que seguir pensando sobre el Estado. En específico, aduce el autor, no debe ni puede desaparecer, pero, sobre todo, asume el convencimiento de que se deben reinventar teóricamente sus fundamentos y determinar el papel que le corresponde en un momento histórico lleno de cambios de profundo calado. La trayectoria histórica del Estado moderno ha sido en general, aunque lenta, progresiva.

Se ha culminado con el Estado social de derecho, con el Estado intervencionista y de bienestar. Pero parece que ha llegado a un punto de inflexión que exige esfuerzo e imaginación. Una teoría constitucional crítica de la organización política, que deberá reflexionar sobre las insuficiencias y contradicciones del actual Estado, así como sobre

sus alternativas a futuro. Sea como fuere, a pesar de todo lo expresado, la importancia del Estado frente a la criminalidad organizada sigue siendo capital, aunque no suficiente. En consecuencia, el Estado, lejos de ser visto como un moribundo, debería contemplarse como una pieza clave del sistema democrático constitucional frente al desafío que representa la criminalidad organizada.

El Estado moderno debe ofrecer seguridad y certidumbre, debe imponer un marco uniforme y estable de reglas, que sirvan para orientar las expectativas de los actores sociales en cualquier circunstancia, con una nítida distinción de lo público y lo privado. Sin un Estado de derecho eficaz y legítimo, con autoridad y recursos, no es posible el desarrollo social. Quienes han apostado por un ocaso de la soberanía estatal, habrán de explicar qué será lo que sustituya al poder de los Estados-nación soberanos en el mundo contemporáneo (Evans, 1997).

Ante semejante tesis, hay quien propone hablar de una “desconsolidación” del Estado. La situación despierta la conciencia de que la democracia es más vulnerable de lo que *a priori* cabría suponer. Más inestable de lo que aparentan sus instituciones (Innerarity, 2020, pp. 32). Debilidad que deviene en gran medida de la propia flaqueza política que posibilita, cuando no favorece interesadamente, el desplazamiento de los centros de decisión hacia espacios difícilmente controlables democráticamente. Oportunidades todas, que la violencia política ha sabido aprovechar ventajosamente.

3. RAZÓN DE ESTADO Y SEGURIDAD: UNA CUESTIÓN DE LÍMITES

La forma en que los Estados perciben las amenazas y las vulnerabilidades incide en la manera en que planifican, asignan recursos y desarrollan las políticas de seguridad y defensa. Esta percepción también condiciona cuáles son los instrumentos más apropiados para enfrentar las amenazas, tanto externas como internas (Rojas Aravena, 2008). Existen diversos enfoques de cómo afrontar el desafío de las diversas manifestaciones de violencia política y varios de ellos encabezan la vanguardia del debate sobre su eficacia.

En su afán de interferir el normal desempeño del Estado, el crimen organizado busca influir sobre la capacidad de decisión de las instituciones políticas, así como de los poderes, que tradicionalmente conforman la autoridad estatal: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Esta pretensión es consecuencia natural de las dinámicas criminales internas inherentes a la pugna por el control del régimen del monopolio del poder. Su capacidad de penetración pluriformal y multinivel en el sistema democrático, implica la degeneración de los fundamentos del Estado constitucional democrático de derecho. Contribuye por supuesto al desgaste de la calidad de la democracia (Míguez, Misse e Isla, 2014).

Esta penetración, a su vez, se traduce en un proceso de progresiva deconstitucionalización de los sistemas políticos (Ferrajoli, 2001), como así ha definido este autor a este proceso en curso de retrotramiento democrático y degradación de la calidad democrática. Actuación, que va más allá del deterioro achacable a las manifestaciones de corrupción interna. Son continuas las violaciones de la letra y el espíritu de las constituciones. Se produce el rechazo del propio constitucionalismo, es decir, de los límites y los vínculos constitucionales impuestos a las instituciones representativas y al ejercicio del

poder. Requiere, además de intencionalidad, de una estrategia orientada a desvirtuar el sistema democrático constitucional y, por extensión, degradar todo aquello que resulte un impedimento a sus pretensiones de dominio y control. En definitiva, neutralizar el complejo sistema de reglas, separaciones y contrapesos, garantías y funciones, que constituyen la sustancia de la democracia constitucional (Ferrajoli, 2011).

Se recalca, por tanto, la identificación de la criminalidad organizada como una seria amenaza a la democracia (Sansó-Rubert, 2017a). Ella interfiere en su normal funcionamiento, detrayendo calidad a la misma e incidiendo en su propia génesis. Con el tiempo, la devalúa y la vacía de contenido sustancial hasta el punto de lograr transformarla en un sistema político diferente, de corte autoritario, bajo una apariencia superflua: un atisbo meramente estético de democracia, dado que las ventajas atribuidas al sistema (la capacidad de traer paz, libertad, prosperidad, defensa de los derechos fundamentales) (Dahl, 1999, pp. 45), pasan a quedar postergadas en la indeterminación, pendientes de realización (Simone, 2016, pp. 13).

Asistimos a un cambio de mentalidad sobre el rol de la seguridad, abriendo paso a un modelo prospectivo de estrategia en el que se focaliza el esfuerzo de las instituciones, no tanto en restituir derechos, como en impedir que se produzcan conductas criminales. Así, el nuevo modelo estratégico criminal se orienta hacia la anticipación. Mientras el modelo reactivo vincula funcionalmente eficacia y disuasión, a mayor actividad represiva, mayor capacidad disuasoria, el modelo anticipatorio supone, en este sentido, una distinta visión que deja de centrarse en las conductas y los autores, para atender a la valoración y gestión específica de la amenaza criminal (Sansó-Rubert, 2011). Por ello, parece más acertado en este ámbito apuntar a una redefinición del modelo de seguridad y de lucha contra el delito para que el resultante sea una combinación efectiva y útil de las iniciativas reactivas y preventivas (García, 2011). En la defensa de la democracia hay grados, como los hay en la lucha contra la violencia política. En función de la situación de gravedad y de la peligrosidad de la concreta manifestación de violencia política a la que se deba enfrentar el sistema democrático constitucional, se requerirá de medidas más o menos contundentes.

La razón de Estado convive con el Estado de derecho (Fernández García, 1997). A priori, es una convivencia compleja plagada de desavenencias y desencuentros. Los motivos de tales tensiones tienen su origen en que, como ha sido señalado por los profesores Lazzeri y Reynié (1992, pp. 10), “el Estado es como un mal perdedor, que a veces modifica las reglas del juego”. “La razón de Estado queda así encuadrada en el mundo del derecho como una facultad jurídica extraordinaria inherente a la soberanía, para hacer frente a situaciones excepcionales y (...) de la utilidad pública o de la salvación de la república, (...) actúa contra el derecho común al tiempo que constituye su supuesto, ya que, para que exista un orden jurídico positivo, es preciso que exista el Estado y la existencia del Estado tiene su propia lógica” (García-Pelayo, 1981, pp. 295).

Vernon Bogdanor (1987) escribe que la razón de Estado “ha sufrido un reciente descrédito puesto que se considera contradictoria con el Derecho internacional y el Gobierno constitucional. Sin embargo, en casos de emergencia, la mayoría de los Estados actúan de acuerdo con ella”. Se sobreentiende entonces, que hay mucho de necesidad y poco de arbitrario en la razón de Estado (Fernández-Santamaría, 1986, pp. 161; Bob-

bio, 1997, pp. 148-149). El Estado justificará sus actuaciones por razones de necesidad, porque se trata del único medio excepcional en una situación de excepcionalidad para garantizar la paz, la convivencia y la seguridad. Tal como acontece con la adopción de medidas extraordinarias de diversa naturaleza, como respuesta a la amenaza conformada por la criminalidad organizada (Sansó-Rubert, 2017b).

La argumentación recurrente empleada por las autoridades pone el acento en la extrema gravedad de la situación, la peligrosidad de la criminalidad organizada y el desafío que esta representa. Con ello, persigue legitimar, a modo de justificación, las extralimitaciones en las que se pueda incurrir y la adrogación *motu proprio*, de poderes excepcionales para su combate “de manera eficaz”. La razón de Estado razonablemente argumentada es el único resquicio por el que podría asumirse la defensa de un mal menor para evitar uno mayor. El triunfo del discurso totalizante de la seguridad sobre la razón democrática y el Estado de derecho. Racionalidad política, que trata de legitimarse tras la idea de que la política exige sus leyes propias. Para Polin (1968, pp. 158), bajo el nombre de razón de Estado, se debe entender “la dirección racional de los asuntos de Estado, una conducción racional en relación con los fines. Es un estricto cálculo racional, un cálculo teleológico que interviene necesariamente, cualquiera que sea el régimen político considerado y cualquiera que sea la relación buscada entre los valores políticos y los valores morales”.

Estas ideas, que puede llevar a situaciones de evidente peligro y por ello, deben ser controladas en su desarrollo (Fernández García, 1997, pp. 2). Además, generan, atendiendo a su peligrosidad, tensiones democráticas. La razón de Estado es un claro ejemplo de la pretensión de la política de dar primacía a sus leyes, aunque sea a costa de las de la ética y el Derecho. El juicio político se presume independiente; el Estado se desmarca de las normas jurídicas exigibles a cualquier ciudadano, tratando de lograr la autonomía para el obrar político. Autonomía, que de ordinario se ha de rechazar en nombre del Estado de derecho y de las directrices propias de la democracia (Bobbio, 2007; 1987, pp. 94).

En un sentido contrario, el Estado constitucional constriñe, al menos teóricamente, el uso desmedido de la razón de Estado. En palabras de Bhikhu y Berki (1973), “la razón de Estado ha sufrido un reciente descrédito puesto que se considera contradictoria con el Derecho [...] y el gobierno constitucional. Sin embargo, en casos de emergencia, la realidad imperante es otra. La mayoría de los Estados actúan de acuerdo con ella”. No son raras las invocaciones a la razón de Estado o a algún elemento conectado o cercano a ella, en el ámbito de los Estados democráticos,¹ a pesar de que el recurso a su empleo arbitrario o de forma abusiva, represente un serio retroceso del Estado democrático de derecho. Aún, cuando el objeto último del recurso a la razón de Estado sea la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos (Clavero, 1991, pp. 12). Con independencia de la bondad de su finalidad, representa la fragilidad del orden constitucional y la quiebra del propio Estado de Derecho.

Por lo tanto, debe existir un control jurídico de la razón de Estado. De lo contrario, esta representaría en su versión más descarnada, el triunfo del realismo político sobre el

¹ Un ejemplo de referencia sobre los usos, malos usos y manipulaciones del concepto de razón de Estado con fines partidistas (Sciascia, 1996).

Derecho. El poder político, por inercia, como poder, trata de obtener para sí una autonomía e independencia para su actividad y adopción de decisiones, impensables en un Estado de derecho, cuya esencia se caracteriza por la sujeción de los poderes públicos a la respectiva Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, refrendando con fuerza constitucional. El imperio de la ley propio del Estado constitucional de derecho.

El problema planteado es complejo. Es difícil reconocerle al Estado el monopolio del uso legítimo de la fuerza, sin concederle al mismo tiempo cierta libertad en su uso. Toda vez que el Estado es consciente de que, amparado en lo excepcional de la situación, puede desenvolver su actividad de acuerdo con una lógica propia, independiente de la vigencia de las barreras jurídicas que resultan imprescindibles para mantener el propio Estado; la tendencia innata a la supervivencia por la vía de la autodefensa, impele al Estado a recurrir a toda aquella herramienta o medio del que valerse. Circunstancia que genera una continua tensión entre las grandezas y miserias del propio Estado, al mismo tiempo que entre las justificaciones y sinrazones de la razón de Estado (Fernández García, 1997, pp. 6).

Así, encontramos descripciones de la razón de Estado como “la máxima del obrar político, la ley motora del Estado. La razón de Estado dice al político lo que tiene que hacer, a fin de mantener el Estado sano y robusto” (Fernández García, 1997, pp. 7). La conservación del Estado y su seguridad define como metas suyas a la razón de Estado. No es difícil aceptar, e incluso justificar, que la vida del Estado depende de su mantenimiento. Sin embargo, las divergencias teóricas aparecen (Meinecke, 2014, pp. 4).

En su defensa, la razón de Estado exige, para su justificación, un conocimiento previo del contexto y situación, adecuadas e irrepetibles, del que han de extraerse esas máximas de obrar político. Existe, por tanto, una racionalidad política que arroja la adopción de las medidas de excepción (Fernández-Santamaría, 1986, pp. 161). El *quid* de la cuestión es determinar, si los gobiernos han efectuado un correcto análisis de situación sobre la peligrosidad e impacto de la criminalidad organizada y de las opciones de políticas públicas al alcance, o si, por el contrario, la identificación de la delincuencia organizada, como amenaza directa a la viabilidad del Estado constitucional y la democracia, exceden la realidad vigente, haciendo del todo innecesaria el recurso a instrumentos excepcionales. Al respecto, la noción de razón de Estado, en tanto que límite al ejercicio de ciertos derechos fundamentales, ha de ser objeto de una interpretación restrictiva y sus efectos reducidos (Martín-Retortillo Baquer, 1983, pp. 438-439).

4. TENDENCIAS DE LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD FRENTE A LAS DIVERSAS MANIFESTACIONES DE VIOLENCIA POLÍTICA

El problema que plantea el necesario equilibrio entre seguridad y libertad no es nuevo, ni teórico, sino que afecta de modo directo a nuestra vida diaria. La piedra angular de este debate reside en preguntarse si se está dispuesto a renunciar a determinados espacios de libertad y en qué medida, a favor de una pretendida mayor seguridad.

Wolfgang Sofsky (2005, pp. 53) va más allá, al sostener que “la ilusión de una seguridad sin fisuras es un pilar fundamental de la dominación política. Ni la libertad, ni la

igualdad, ni la solidaridad son las ideas reguladoras de la política actual, sino la seguridad –en todo momento y en todas partes–, el Estado actual es sobre todo un Estado de seguridad”. Pero, no podemos olvidar que el Estado democrático constitucional actúa como garante de los derechos fundamentales de la persona, procediendo a su protección, al hacer frente al crimen organizado. Premisa que determina *a priori*, el que la seguridad deberá estar al servicio de la libertad y no viceversa (Torres Del Moral, 2005, pp. 25).

Y es que la seguridad no puede pensarse de forma aislada, sino como mecanismo complementario de la libertad. La libertad y la seguridad, como promesas y racionalidades políticas, tienen efectos en la política actual y no tienen por qué ser contradictorias, ni separables. Si se acepta que ambas deben formar parte del discurso político y que tienen cabida en las prácticas sociales, políticas e institucionales. La cuestión central será establecer en qué medida se retroalimentan y se definen mutuamente limitándose. Un giro excesivo hacia una u otra, puede menoscabar el equilibrio simbiótico de su funcionamiento. Equilibrio que dista de ser fácil (Fernández Rodríguez, 2020a) o de operar de forma automática. José Julio Fernández Rodríguez (2020b) argumenta, que “resulta evidente que la seguridad es una cuestión clave para conseguir una adecuada calidad democrática. Solo en un contexto razonable de seguridad pueden ejercitarse realmente los derechos fundamentales”. La seguridad nacional no puede, en suma, ser utilizada como válvula para interrumpir el despliegue normalizado del sistema de los derechos, sin producir al mismo tiempo inseguridad constitucional (Revenga Sánchez, 2000, pp. 49-50).

Para Martínez De Pisón (2006, pp. 67) “el “Estado de seguridad”, como su propio nombre indica, está directamente ligado al principio de la prioridad de la seguridad. Si con el Estado social las funciones protectoras entronizaron la procura asistencial como principio básico, que inspiró las actuaciones de las instituciones estatales y sirvió como parámetro de adhesión de las masas, ahora todo se relega al altar de la seguridad.

Sin embargo, no tiene sentido que, para garantizar la seguridad, se diezmen otras libertades que son tan necesarias o más en un Estado democrático de derecho o, al menos, que se haga desmesuradamente. Sin duda, nuestra seguridad y el libre ejercicio de nuestras libertades están sometidas hoy a riesgos, por lo que han de ofrecerse respuestas. Pero, en un Estado democrático de derecho, se debería partir de la premisa de que, cualquier medida adoptada, aun persiguiendo un fin legítimo, no puede acabar acarreando una limitación a las libertades de los individuos desproporcionada o contravenir los fundamentos esenciales que subraya la Constitución. Una democracia que no puede proteger debidamente los derechos fundamentales revela, la incapacidad del régimen político vigente de regularse bajo el imperativo constitucional (Carbonell, 2009, pp. 15). Ello conlleva el riesgo de hacer de la Constitución una simple fachada, con meras funciones de mistificación ideológica de su entramado. Es decir, una Constitución que no obliga (Ferrajoli, 2001, pp. 851).

Sin duda, la lucha contra la criminalidad organizada plantea dilemas al Estado democrático constitucional, a la hora de preparar las posibles estrategias de respuesta. La centralidad del dilema reside en hallar el equilibrio necesario que impida adoptar ningún tipo de réplica, que se caracterice por constituir una reacción de contenido tal que, con independencia del éxito alcanzado, conduzca a una vulneración de derechos

y libertades fundamentales, así como al debilitamiento de las garantías constitucionales. Asume la complejidad añadida que representa enfrentar una amenaza que emplea, como baza a su favor, la transgresión sistemática e ilimitada del ordenamiento jurídico. La elección de posibles estrategias no es baladí, en tanto que, la forma de abordar la problemática planteada podría socavar, incluso involuntariamente, los fundamentos básicos de la calidad democrática. Una mala praxis, que conduzca a excesos en la prestación de la seguridad, despierta reprobación por los perjuicios derivados en términos de erosión del Estado de derecho, los costos constitucionales (Madrado, 2014) y las conductas antidemocráticas aparejadas.

La problemática se presenta cuando el Estado se ve acorralado por una criminalidad organizada, que supera con amplitud las capacidades estatales ordinarias de protección. Este, llevado por la presión social de una población que demanda respuestas inmediatas a una crisis de seguridad de esta envergadura o, incluso, que trasciende el propio espectro de la seguridad (crisis multinivel), es proclive a adoptar soluciones drásticas, en atención a las condiciones extraordinarias de inseguridad y de violación de derechos fundamentales (Desmond Arias y Goldstein 2010).

Llegados a estas situaciones excepcionales de deterioro y de incapacidad de contención de la criminalidad organizada, los términos de la defensa de la democracia constitucional han de extremarse en aras, ya no de proveer protección, sino de asegurar la supervivencia del sistema democrático constitucional para que no sucumba presa del crimen organizado. Escenarios de excepcionalidad, que se caracterizan por prolongarse en el tiempo, quebrando la normalidad constitucional más allá de un puntual episodio extraordinario de crisis de seguridad para los que las aproximaciones clásicas de la teoría de la Constitución y las propias Constituciones disponen de previsiones constitucionales como los estados de excepción, alarma y sitio, que igualmente resultan desbordados. Se trata de la instauración de escenarios de anormalidad constitucional² de larga duración, que trascienden incluso la excepcionalidad constitucional prevista (Carbonell y Vázquez, 2003, pp. 155) sometiendo a los sistemas democráticos al máximo estrés soportable antes de comenzar a resquebrajarse y ceder espacios ante el empuje criminal. Realidades altamente complejas, que suscitan pluralidad de interrogantes.

Por su parte, las estrategias auspiciadas por la criminalidad organizada para sustraer la soberanía a sus legítimos titulares con la consiguiente deslegitimación del sistema revisten diversas modalidades. Como de ordinario subrayan los textos constitucionales, el poder reside en el pueblo y la soberanía popular se ejerce mediante las libertades públicas y el sufragio para la elección de instituciones representativas (Duverger, 1970, pp. 26). Idea fundamental de la que el Estado constitucional es expresión política (Martínez Sospedra y Uribe Otalora, 2018, pp. 108; Nun, 2002, pp. 98; Greppi, 2006, pp. 25). Fórmula de soberanía, que incide en que su titularidad pertenece al conjunto de los ciudadanos, es decir, a todas y cada una de las personas que componen el pueblo. De ahí, que cualquier transgresión al respecto represente no solo una lesión a título indi-

² Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estamos aludiendo al Derecho continental, pues en el mundo anglosajón las Constituciones no suelen prever situaciones de crisis (es una ley parlamentaria la que autoriza al gobierno a aprobar medidas de excepción).

vidual, sino también una violación de la soberanía popular en su conjunto. Cabe traer a colación el famoso artículo 34 de la Declaración que precedió a la Constitución francesa de 24 de junio de 1793: “Existe opresión contra el cuerpo social cuando uno solo de sus miembros está oprimido”.

La cuestión de la legitimidad constituye un elemento clave sobre la esencia del poder (Bobbio, 1985). La institucionalización del poder se consigue mediante su vinculación al Derecho legalmente establecido (legitimidad y legalidad) (Bobbio, 1999). Y este poder legal se transforma en autoridad a diferencia del dominio criminal (Gutiérrez, 2014, pp. 120), lo que quiere decir que el poder goza del consentimiento y reconocimiento libre de los ciudadanos, de aquellos sobre los que se ejerce (Grimm, 2006; Hayek, 1980; García López, 1998; Beetham, 2013; Gomes Canotilho, 2004). La obediencia no es solo la sumisión a una obligación, sino la adhesión a un orden considerado legítimo. Así, el presupuesto base para el ejercicio democrático del poder del Estado reside en su legitimación. La legitimidad (Wolfgang, 2000), en palabras de Rosanvallon (2009, pp. 25) es como la confianza entre individuos, una “institución invisible” [...] su variante democrática tiene la función más exigente, la de tejer los vínculos constructivos entre el poder y la sociedad. Contribuye a dar cuerpo a aquello que constituye la esencia de la democracia: la apropiación social de los poderes”.

Se tiene legitimidad cuando entre los ciudadanos se difunde la convicción de que las instituciones políticas existentes, a pesar de sus defectos y fracasos, son con todo mejores que cualquier otra solución institucional. Como ha escrito Linz (2021, pp. 44), “en última instancia, la legitimidad democrática se basa en la convicción de que, para ese determinado país y para esa determinada coyuntura, no existe ningún otro régimen, que pueda asegurar el alcance de los objetivos colectivos de modo más satisfactorio”. A su vez, legitimidad y eficiencia pública se presentan íntimamente vinculadas en la cuestión de la gobernanza democrática (Ramos Jiménez, 2014, pp. 35).

Abiertamente preocupa sobremanera, la capacidad por parte de la criminalidad organizada de lograr cambiar el *statu quo* legal de forma unilateral, concentrando el poder político y el económico bajo su control y liderazgo. Situación que ha suscitado una fuerte controversia en torno a la noción de legitimidad del poder político reclamado por la delincuencia organizada a través de sus respectivas fachadas políticas y ejercicio clientelar, frente a la legitimidad de origen usurpada.

Así, la legitimidad de ejercicio, a diferencia de la legitimidad de origen -que se emplearía para hacer referencia a cómo se ha adquirido el poder; esto es, al modo o mecanismo por el cual se accede al poder y, en particular, para discernir si un gobierno fue electo o no en elecciones libres y justas³-, se enfoca en los resultados obtenidos en el ejercicio del poder, poniendo énfasis en la eficiencia de la gestión gubernamental -lograr la legitimidad al ofrecer respuestas a las necesidades de los ciudadanos-, a pesar de carecer de legitimidad de origen al haber logrado el poder a través estrategias caracterizadas por

³ Los historiadores han demostrado que varios presidentes norteamericanos -Franklin D. Roosevelt, Harry Truman y John Kennedy- contaron con la ayuda de la Cosa Nostra para ganar las primarias del Partido Demócrata y luego las elecciones generales. Esta ayuda consistió en providenciales desplazamientos de votos (Giancana y Giancana, 2003; Rauber, 2003).

desvirtuar la libertad de elección del pueblo soberano como acontece con el voto cautivo,⁴ las diferentes estrategias de clientela o directamente, del fraude electoral o la compra de candidatos.

Las tendencias en el ámbito de la seguridad no son distintas a las consecuencias de la globalización en otros campos. En este contexto, la violencia política constituye un fenómeno cotidiano omnipresente en todos los medios de comunicación. Ante ello, la opinión pública y la clase política han reaccionado, la una demandando y la otra ofreciendo seguridad. La seguridad a cualquier precio parece ser para muchos el remedio milagroso, pero la opinión pública carece de los instrumentos necesarios para analizar las complejas características del fenómeno y tampoco puede, como es obvio, poner en práctica soluciones adecuadas. Ante estas circunstancias, la opinión pública solo puede hacer una cosa: alarmarse (Robles Planas, 2004).

Seguridad vs. libertad: ¿un difícil equilibrio? ¿Todo vale para proteger el Estado de Derecho? ¿El respeto a la legalidad es una premisa indiscutible para todos los servidores públicos? ¿Es posible defender la legalidad democrática vulnerando sus principios básicos? ¿El fin antiterrorista legitima y justifica cualquier medio? Todos estos constituyen interrogantes cruciales para el desarrollo democrático de las políticas y actuaciones necesarias para afrontar los nuevos desafíos a la seguridad, máxime cuando el debate se plantea en torno al uso de poderes limitadores de los derechos y de las libertades ciudadanas por parte del Estado.

Tener a terroristas ocultos entre la población del territorio resulta sin duda inquietante y puede conducir fácilmente a reacciones desproporcionadas, a una supresión o recorte excesivo de derechos fundamentales o a una exacerbación de los prejuicios étnicos o raciales, de modo que determinados comportamientos y las concepciones del bien y del mal, pueden verse cada vez más trastornadas. El problema que plantea el necesario equilibrio entre seguridad y libertad no es nuevo ni teórico, sino que afecta de modo directo a nuestra vida diaria. La cuestión clave, la piedra angular de este debate reside en preguntarse si estamos dispuestos a renunciar a determinados espacios de libertad y en qué medida, a favor de una mayor seguridad. Quien pretenda estar completamente a salvo de los “malvados”, deberá aceptar que las fuerzas de orden público sospechen hasta de él, le investiguen y le vigilen, pues obviamente los demás ciudadanos le temerán como él teme a los demás. Pero ¿con qué límites? En muchos casos, a mayor seguridad, menor libertad.

La seguridad total es una utopía, y quien crea eso va a verse frustrado y, además, habrá pagado el falso precio que comporta el recorte de derechos y libertades, que, una vez perdidos, no suelen recuperarse más. La lucha contra el fenómeno terrorista plantea importantes problemas dogmáticos que pueden afectar a los principios estructurales del Estado de derecho. En efecto, está en juego la tensión dialéctica entre los principios de libertad y seguridad, que es una constante a lo largo de la historia de la humanidad. Recuérdese la dialéctica amigo/enemigo de que hablara Schmitt (1932), el ataque a lo ajeno, a lo diverso, produciéndose una extensión del fenómeno a colectivos como los extranjeros y los inmi-

⁴ Por ejemplo, el nivel de influencia sobre el proceso electoral fue lo que condujo al antiguo líder paramilitar Salvatore Mancuso a anunciar orgullosamente que los grupos paramilitares controlaban más del 35 por ciento del Congreso Nacional colombiano (Brodzinsky, 2006).

grantes; el propio concepto del marco estatal como referencia o mecanismo eficaz en la lucha contra el terrorismo; la propia naturaleza de los derechos fundamentales y su eficacia irradiante; la desnaturalización de las normas constitucionales y de las normas que las desarrollan; el sistema de relaciones intergubernamentales; el concepto de terrorismo y las dificultades inherentes a su propia definición; y el propio concepto de democracia.

Cabe recordar en este punto la célebre frase de Benjamín Franklin, “quien prima la seguridad sobre la libertad no tiene derecho ni a la una ni a la otra”. La solución no consiste en el recorte ordinario de las libertades ciudadanas. No se puede renunciar al modelo de sociedad abierta, utilizando el terrorismo de forma partidaria para obtener mayores cuotas de poder y vía libre para actuar sin las pertinentes garantías legales. En todo caso, el terrorismo exige de todos nosotros un gran esfuerzo de adaptación para afrontar con eficacia el reto que supone para nuestra forma de vida. Y hemos de combatirlo dentro del respeto a nuestros valores y la observación de nuestras leyes. No hacerlo, implicaría dar a los terroristas una primera victoria. Asimismo, dado que es un fenómeno estructural, no puede erradicarse con improvisación adoptando, sin el pertinente estudio y reflexión, normas excepcionales de naturaleza coercitiva y restrictiva de derechos.

La solución puede estar en llevar a cabo modificaciones legislativas, ciertamente, pero no si estas se adoptan como reacción a las situaciones ya planteadas (Robles Planas, 2004; Dezcallar, 2004). La lucha contra el terrorismo debe ser una lucha inteligente y el Estado de derecho, dada la complejidad del problema, debe desarrollar su acción contra el mismo con instrumentos jurídicos, policiales, financieros y políticos que procuren la búsqueda de una efectiva coordinación nacional e internacional, pero siempre sin rebasar su propia lógica existencial. Si bien las necesidades de seguridad que surgen en la contención antiterrorista justifican la imposición de poderes excepcionales, no justifican en modo alguno la concesión de poderes ejecutivos exclusivos e ilimitados para determinar cuándo, y hasta qué punto, deben restringirse las libertades en aras de satisfacer los requisitos de seguridad. La lucha contra el terror no justifica el sacrificio arbitrario de libertades.

La denominada “guerra contra el terrorismo” está incorporando un efecto colateral perverso sobre las sociedades. La militarización de la óptica de actuación está primando los enfoques duros de seguridad en detrimento de una seguridad simbiótica con las libertades civiles. Esta aproximación alimenta a su vez el modelo mental del terrorista, uno de cuyos escenarios preponderantes pasa por conseguir un estado de opresión tal de la población donde actúa, que sea tan insoportable para esta que acabe reaccionando contra sus propios gobiernos, exigiendo concesiones a favor de sus demandas. Es el clásico ciclo acción-represión-acción.

Bajo este planteamiento, el recorte de libertades a la población para protegerla de la acción terrorista es precisamente uno de sus objetivos estratégicos. Además, cabe traer a colación el hecho de que, en términos generales, la ola de la seguridad ha reforzado los poderes presidenciales frente a los parlamentos, promoviendo la instauración de legislaciones que permiten limitar –e incluso en casos extremos conculcar–, los derechos procesales y civiles, realizar detenciones indefinidas sin acusación, instaurar tribunales militares para juzgar a extranjeros, ejecutar expulsiones (sobre todo personas de religión musulmana) y recortar libertades, incluida la de expresión.

5. CONCLUSIONES

Asumimos y defendemos la importancia de abordar la criminalidad organizada desde el derecho constitucional, entendido como la rama de la Ciencia Jurídica que estudia las normas constitucionales. El objetivo no solo sería entender cómo se articula la injerencia de la criminalidad organizada en los sistemas democráticos constitucionales con el consiguiente menoscabo de la calidad democrática, sino también al objeto de identificar qué instrumentos constitucionales de respuesta existen o se requieren para fortalecer los textos e instituciones constitucionales y, por extensión, perfeccionar la salvaguarda de los derechos fundamentales y el aseguramiento del Estado social y de derecho. Lograr sociedades democráticas constitucionales más sólidas y mejor preparadas para resistir y encarar con éxito, los embates de la violencia.

Si aceptamos que las normas constitucionales no solo irrumpen en la historia, sino que parecen escribir la misma historia y la Constitución, como argumenta Pérez Royo (2016, pp. 52), es punto de llegada de un proceso político y punto de partida de un ordenamiento jurídico, cabría ser consecuente y abrir un punto de inflexión en los estudios de derecho constitucional al respecto. Asumir, como aduce Zagrebelsky (2018, pp. 164-166), que hoy día hemos construido un derecho constitucional mejor dotado para adaptarse a las realidades y circunstancias políticas, históricas o geográficas, al que podemos recurrir en este campo.

Dentro de la pluralidad de elementos que afectan a la calidad de la democracia des-punta, cada vez con mayor nitidez, las manifestaciones de violencia política. Representa un componente fundamental dentro del proceso de deterioro de la calidad de la democracia de un Estado. Detrimento que se refleja, tanto en la propia esencia de la democracia, como en su funcionamiento, desvirtuándose ambos progresivamente al unísono con la creciente interferencia del terror en su normal desempeño (O'Donnell, 1994; 2010). Entender el surgimiento de la preocupación por la calidad de la democracia en base a la identificación del auge de la amenaza de la violencia política y la necesidad de enfrentar este desafío constitucional desde el fortalecimiento y mejora de los sistemas democráticos constitucionales.

La violencia política, por su propia naturaleza y *modus operandi*, vulnera la pluralidad de bienes jurídicos, no solo perjudicando al sujeto pasivo de la acción a través del ataque a sus libertades y derechos fundamentales, sino a toda la colectividad, afectando a bienes jurídicos supraindividuales de especial relevancia para el desarrollo del Estado de derecho, tales como el orden y la seguridad públicos, el imperio de la ley, la paz social y, en última instancia, socaba el propio orden constitucional (Wolfgang Böckenförde, 2000, pp. 116).

La violencia política representa una amenaza para la viabilidad y supervivencia de los Estados y la democracia y, de confirmarse, cómo se manifiesta, identifica sus principales repercusiones en términos de calidad democrática. En definitiva, averiguar cómo se materializa la amenaza para que, una vez obtenido el conocimiento al respecto, profundizar a su vez en los estudios constitucionales al objeto de tratar de vislumbrar estrategias multinivel de respuesta, que permitan coartar las iniciativas y actividades en este sentido,

impidiendo y, en su defecto, limitando, su influencia y capacidad de penetración e impacto estatal, generando déficits de calidad democrática.

En consecuencia, parece lógico que desde el derecho constitucional se estudie cómo proteger la sociedad y el orden constitucional de los efectos del accionar delictivo. Objetivo, que exige previamente entender el rompecabezas de la violencia política en la actualidad, los posibles derroteros por los que transite su evolución y cuáles son sus principales manifestaciones y efectos. Realidad, que suscita una pluralidad de interrogantes que requieren de respuestas. Estas demandan la satisfacción de las carencias actuales de conocimiento científico, especialmente, sobre aquellas manifestaciones de violencia política con capacidad de disputar al Estado el control territorial y social, así como el monopolio de la violencia. Aspectos todos ellos de relevancia, que acaparan la atención de las investigaciones en este texto, donde el objetivo es contribuir a romper “un gran silencio sobre estos asuntos” (Garzón Vergara, 2014, pp. 18).

La socialización del peligro, desde la sociedad del riesgo mundial y la existencia de enemigos de la democracia y la reinterpretación superadora de la visión orweliana del Estado totalitario llevan a la democracia a extremos quizá de dudosa sobre-reacción. El Estado ha asumido que los planteamientos y estrategias reactivos son insuficientes abogando por el Estado preventivo, que aspira a neutralizar los males sociales que amenazan con erosionar los fundamentos mismos del Estado y democracia liberales. El principio de prevención sobredimensionado pone en peligro al poner en riesgo de debilitar las restricciones al poder ejecutivo del Estado sobre las que descansa la democracia liberal.

Toda gira en torno a la búsqueda del equilibrio de las libertades civiles y el poder del Estado. Se produce un aumento del poder del Estado y una reducción de la protección del individuo frente a la acción ilegítima del Estado que, en un exceso del ejercicio de su poder en la persecución de fines legítimos termina incurriendo en daño a los derechos y libertades. La lucha no solo contra las efectivas manifestaciones violentas (reactivo) sino contra las amenazas potenciales, abre una cantidad de interrogantes no resueltos aún. El Estado preventivo debe ser celoso y escrupuloso en la protección porque se desenvuelve en un escenario de incertidumbres y de pronósticos, de previsiones, no de hecho cumplidos sino de probabilidades y análisis de prospectiva, con las dificultades que todo ello entraña de cara a la intromisión de derechos.

Por ello cabría una reinención del Estado, que sea capaz de establecer una ponderación tangible entre seguridad y libertad. El objetivo es evitar que exista un desplazamiento de los centros de decisión hacia áreas grises que sean insondables y que escapen de los espacios controlables desde el punto de vista democrático. La rendición de cuentas desde el estado de derecho comprobará que la acción política sea correcta y válida, y que se asiente en una conducción racional, en la salvaguarda de un bien común, que parte de un contexto adecuado que justifique, por ejemplo, la mismísima razón de Estado. Solo así se evita el descrédito y el quiebre del orden constitucional. Ese garantismo protegerá las libertades, poniendo un freno a cualquier lógica excluyente que provenga de las élites políticas que construyen las relaciones de poder como una estrategia de coacción. La violencia política, como expresión de una situación de dominación, quedará reducida.

BIBLIOGRAFÍA

- ABBATE, L. y P. GOMEZ, *Cómplices. Todos los hombres de Provenzano. De Corleone al Parlamento*, Barcelona: Ediciones Península, 2008.
- ACKERMAN, B., "The Emergency Constitution", *The Yale Law Journal*, núm. 113, 2004, pp. 1029-1091.
- ACKERMAN, B., *Antes de que nos ataquen de nuevo*, Barcelona: Península, 2007.
- ADAMS, T., *La violencia crónica y su reproducción. Tendencias perversas en las relaciones sociales, la ciudadanía y la democracia en América Latina*, Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2012.
- ADRP 3-0. *Army Doctrine Reference Publication*, núm. 3-0, Headquarters Department of the Army, Washington, D.C., 6 October 2017.
- ALANDATE, D., *Fake News: la nueva arma de destrucción masiva*, Barcelona: Ediciones Deusto, 2019.
- ALLEN, G., *Understanding China's AI Strategy: Clues to Chinese Strategic Thinking on Artificial Intelligence and National Security*, CNAS, 2019.
- ALLUM, F., *The Napolitan Camorra: Crime and Politics in the First Republic*, London: Brunel University, London, 2000.
- ÁLVAREZ GARCÍA, F. J., "Violencia e impunidad: la debilidad del Estado de derecho", Aznar, F. y M. Ramos (Coords.), *Vulnerabilidad y democracia en Iberoamérica. Riesgos tradicionales y nuevas amenazas para la paz y la seguridad*, Valencia: Tirant lo Blanch, Monografía 996, 2015.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V.; ARIAS APARICIO, F. y HERNÁNDEZ DÍEZ, E., *Lecciones jurídicas para la lucha contra la pandemia*, Madrid: Iustel, 2020.
- AMORÓS, M., *Fake news: la verdad de las noticias falsas*, Barcelona: Plataforma Editorial, 2018.
- ANGIULLI, S., *Oltre la paura. La mafia teme chi non la teme*, Roma: Santelli, 2020.
- ARENDT, H., *Eichmann en Jerusalén*, Lumen, 2013.
- ARIAS, D., "The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro", *Journal of Latin American Studies* 38, 2006, pp. 293-325.
- ARMAO, F., "Why is organized crime so successful?", Allum, F. y R. Siebert (Eds.), *Organized Crime and the Challenge to Democracy*, London and New York: Routledge/ECPR Studies in European Political Science, 2005.

- ARMAO, F., *Il sistema mafia: dall'economia-mondo al dominio locale*, Turin: Bollati Boringhieri, 2000.
- ARNALDO ALCUBILLA, E. y CANOSA USERA, R. (Coords.), *El Derecho Constitucional ante el COVID-19*, Madrid: Wolters Kluwer, 2020.
- ARÓSTEGUI, J., "Violencia, sociedad y política: la definición de la violencia", *Ayer*, (13), 1994, pp. 17-55.
- ARÓSTEGUI, J., GONZÁLEZ CALLEJA, E., y SOUTO KUSTRÍN, S., *La violencia política en la España del siglo XX*, CSIC, 2000.
- ARQUILLA J. y RONFELDT, D. (eds.), *Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*, RAND, Santa Mónica, 1997.
- ARRIAGA, J., *El largo proceso histórico de partición territorial. Las fronteras en América Latina y el Caribe, siglos XVI al XXI*, Ciudad de México: Bonilla Artigas Editores-Universidad de Quintana Roo, 2013.
- ASTORGA, L., *El Siglo de las Drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, México: Plaza y Janés, 2005.
- AYALA, E., *El poder y la muerte: Crímenes políticos en el Ecuador*, Quito: Dinediciones, 2019.
- AZAR, E., *Protracted international conflicts: Ten propositions. In Conflict: Readings in management and resolution*, London: Palgrave Macmillan, 1990.
- AZNAR, F., *La imagen y la construcción de narrativas en los conflictos*, Documento de opinión núm. 07/2012, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2012.
- AZNAR, F., "La posverdad y la seguridad nacional", *Claves de Razón práctica*, núm. 260. Madrid, (2018), pp. 54-63.
- BADIA MARTÍ, A.M. y HUICI SANCHO, L. (dirs.), *Nuevos planteamientos en diplomacia: la diplomacia humanitaria*, Madrid: Marcial Pons, 2020.
- BALDWIN, D., "The concept of security", *Review of International Studies*, 23, 1997.
- BALIBAR, É., "Violencia, política, civilidad", *Ciencia Política*, 10 (19), 2014, pp. 45-67.
- BALLESTEROS MARTÍN, M. A., "¿Qué es el conflicto asimétrico? Soluciones globales para amenazas globales", en Esteban Navarro, M.A. y Navarro, D. (dirs.), *Terrorismo global, gestión de información y servicios inteligencia*, Madrid: Plaza Valdes Editorial, 2007, pp. 65-86.
- BANIWA, G. (2014). "La conquista de la ciudadanía indígena y el fantasma de la tutela en el Brasil contemporáneo", en Ramos, A. (Ed.) *Constituciones nacionales y pueblos indígenas* (235-258), Popayán: Editorial Universidad del Cauca, 2014.
- BARKAWI, T., "From War to Security: Security Studies, the Wider Agenda and the Fate of the Study of War", *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 39, núm 3, 2011, pp. 701-716.
- BARREIRO, K., "La Comisión de la Verdad: entre el mito, el espejo y los controles sociales", en Fernández, Sansó- Rubert, Pulido y Monsalve (Comp.), *Cuestiones de Inteligencia en la sociedad contemporánea*, Madrid: Ministerio de Defensa, 2012, pp. 25-36.
- BAUDRILLARD, J., *Simulacres et simulation*. París: Éditions Galilée, 1981.
- BAUMAN, Z., *Modernidad líquida*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- BAUTISTA HERNÁNDEZ, A., *Derecho Internacional y Gestión de Catástrofes: grandes avances y cuestiones pendientes*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.

- BAYART, J. F., ELLIS, S. y B. HIBOU, *The Criminalization of the State in Africa*, Bloomington Indiana: Indiana University Press, 1999.
- BAZÁN, L.A., “¿Es legal pagar el rescate de un secuestro?”, *Atenea*, 32, 2012, en https://issuu.com/lince53/docs/secuestros_legalidad_del_pago_de_rescate_bazan
- BECKER, M., “La gloriosa bajo la mirada imperial del gobierno de los Estados Unidos”, en Cabrera, S. (Ed). *La Gloriosa, ¿revolución que no fue?*, Quito: Corporación Editora Nacional, 2016, pp. 153 – 172. BECKER, M., *The FBI in Latin America: The Ecuador Files*, Durham: Duke University Press, 2017.
- BEETHAM, D., *The Legitimation of Power*, Madrid: McMillan, 2013.
- BEETHAM, D., *Defining and Measuring Democracy*, Londres: Sage, 1994.
- BEHA, P., “Civil-Military Integration in China: A Techno-Nationalist Approach to Development”, *American Journal of Chinese Studies*, vol. 18, núm. 2, 2011, pp. 97-111.
- BENGOA, J., *La emergencia indígena en América Latina*, Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- BENITO SÁNCHEZ, D., *Evidencia empírica y populismo punitivo. El diseño de la Política Criminal*, Barcelona: Bosch, 2020.
- BERDAL, M. y SERRANO, M., “Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: la nueva topografía”, M. Berdal y M. Serrano (Comps.), *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 293-308.
- BERNAL CONTRERAS, H., *Las sustancias químicas y el tráfico de estupefacientes*, Dirección Nacional de Estupefacientes, Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2004.
- BESLEY, T., y PERSSON, T., “The Logic of Political Violence”, *The Quarterly Journal of Economics*, 3 (126), 2011, pp. 1411–1445.
- BEST, S. y KEKKNER, D., *Posmodern Theory. Critical Interrogations*, London: MacMillan, 1991.
- BHIKHU, P. y BERKI, N. R., “The history of political ideas: a critique of Q. Skinner’s methodology”, *Journal of the History of Ideas*, 2 (34), 1973, pp. 163-184.
- BOBBIO, N., *Stato, governo, società. Per una teoría generale della política*, Milan: Einaudi, 1985.
- BOBBIO, N., *Razón de Estado y democracia*, Madrid: Ed. Temas de Hoy, 1997.
- BOBBIO, N., *Teoría General de la Política*, Madrid: Trotta, 3ª ed., 2009.
- BOGDANOR, V., *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, 1987.
- BOLT, N., y HAIDEN, L., *Improving NATO Strategic Communications Terminology*, Riga: NATO Strategic Communications Centre of Excellence, 2019.
- BONNER, D., “Responding to Crisis: Legislating Against Terrorism”, *Law Quarterly Review*, núm. 122, 2006, pp. 602-631.
- BORBÁLA, J. et al., *Backlash in Gender Equality and Women’s and Girls’ Rights in the EU*, Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, Directorate General for Internal Policies of the Union, European Parliament, 2018.
- BORCHERS N., “Social Media Influencers in Strategic Communication”, *International Journal of Strategic Communication*, 13:4, 2019, pp. 255-260.

- BOYD, H., "China's People's Armed Police: reorganized and refocused", *Military Balance Blog*. IISS. June 21, 2019.
- BRANDS, H., "The Lost Art of Long-Term Competition", *The Washington Quarterly*, vol 41, 4, Winter 2019. pp. 31–51.
- BRAVO, F., "Pluralismo y éticas de la vida buena. Del Filebo de Platón a la Ética a Nicómaco de Aristóteles", *Areté: Revista de filosofía*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Humanidades, vol. 21, núm. 2, Lima, 2009.
- BRODZINSKY, S., "Paramilitaries Still Sway Colombian Votes", *The Christian Science Monitor*, 10 de marzo, 2006.
- BROOKS, R., "How Everything Became War and the Military Became Everything", *Simon and Schuster*, 2016.
- BROOKS, R., "Rule of Law in the Grey Zone", *Modern War Institute*, July 2, 2018.
- BROWNE, A., "China: Cyberattacks are like Nuclear Bombs". *WSJ*. April 22, 2013.
- BUENO, A., "La cultura de seguridad y defensa: una propuesta de análisis conceptual desde la Ciencia Política", *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 8, 2016, pp. 41-70.
- BULL, H., *The Anarchical Society. A study of order in world politics*, Columbia University Press, New York, 1977.
- BUNKER, R., *Old and New Insurgency forms*, The United States Army War College, 2016.
- BURDMAN, J., "Geopolítica y antigeopolítica de los movimientos de protesta social del año 2019", *Debates Latinoamericanos* 36 (18), 2020, pp. 12-32.
- BUTROS-GHALI, B., "An agenda for peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping", *International Relations*, 11 (3), 1992, pp. 201-218.
- BUZAN, B., "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century", *International Affairs*, vol. 67, núm. 3, July 1991, pp. 431-451.
- BUZAN, B., WAEVER, O. y WILDE, J., *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers. 1998.
- CABALLERO, A. y CRESPO ALONSO, R., "Secuestros de españoles por grupos terroristas: ¿existen alternativas al rescate económico?", *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 4/2, 2018, pp. 123-137.
- CAL y MAYOR, A., "La autonomía indígena: La polisemia de un concepto. A modo de prólogo", en Flores, P. y Guerreiro, L. (Eds.), *Movimientos indígenas y autonomías en América Latina: Escenarios de disputa y horizontes de posibilidad*, 2018, pp. 11-22, Buenos Aires: CLACSO.
- CALHOUN, G., "Postmodernism and Pseudohistory", *Theory, Culture and Society*, vol 10, 1993, pp. 75-96.
- CAÑETE BLANCO, P., "El Yihadismo como expresión de la violencia", *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 10, 2017, pp. 119-146. Accesible en: <https://revista.ieee.es/article/view/192/314>.
- CANTE, F., *Acción Política no violenta: una guía para estudiosos y practicantes*, El Rosario: Editorial Universidad del Rosario, 2007.
- CARBONELL, M., *Dilemas de la democracia constitucional*, México: Ed. Porrúa, 2009.

- CARBONELL, M. y VÁZQUEZ, R. (Coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México: Siglo XXI Editores-Instituto Electoral Federal (IFE)-Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 2003.
- CÁRDENAS, P., THEODOROPOULOS, G., OBARA, B. y KURESHI, I., *A Conceptual Framework for Social Movements Analytics for National Security*, ICCS, 2018.
- CARLO MARINO, G., *Historia de la Mafia. Un poder en las sombras*, Barcelona: Javier Vergara Editor, 2002.
- CARRASCO DURÁN, M., “Medidas antiterroristas y Constitución, tras el 11 de septiembre de 2011”, en Pérez Royo, J. y Carrasco Durán, J. (Coords.), *Terrorismo, democracia y seguridad, en perspectiva constitucional*, Madrid: Marcial Pons, 2010, pp. 13-56.
- CARRO MARTÍNEZ, A., “Artículo 116”, en Alzaga Villamil, O. y Fernández Segado, F. (Eds.), *Comentarios a la Constitución*, Tomo IX, Madrid: Edersa, 1998.
- CASAS-ZAMORA, K. (Ed.), *Dangerous Liaisons. Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond*, Washington DC: Brookings Institution Press, 2013.
- CASINO RUBIO, M., *Seguridad Pública y Constitución*, Madrid: Tecnos, 2015.
- CASTELL, M., *La era de la información. Fin de Milenio*, vol. 3, Madrid: Alianza Ed., 2001, 3ª ed.
- CASTELLS, M., *Comunicación y poder*, Madrid: Alianza, 2009.
- CASTILLO, F., *Los nuevos jinetes de la cocaína*, Bogotá: Oveja Negra, 1996.
- CENTORRINO, M., “Criminalidad transnacional y procesos de globalización”, *Mafia, 'Ndrangheta, Camorra. En los entresijos del poder paralelo*, Valladolid: Ed. Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial de la Universidad de Valladolid, 2005.
- Centro Criptológico Nacional, *Desinformación en el ciberespacio*, Madrid: Gobierno de España, 2019.
- CERDÁ GUZMÁN, C., “Los derechos fundamentales y la lucha contra el terrorismo: Francia bajo estado de emergencia”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 2017 núm. 27.
- CHABAT, J., “El Estado y el crimen organizado trasnacional: amenaza global, respuestas nacionales”, *Istor: Revista de historia internacional*, (42), 2010.
- CHAMBLISS, W., “State-Organized Crime”, *Criminology* 27 (2), 1989, pp. 183-208.
- CHEVALLIER, J., *El Estado posmoderno*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011.
- CIALDINI, R., *Persuasión. Un método revolucionario para influir y convencer*, Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial, 2017.
- CLAVERO, B., *Razón de Estado, razón de individuo, razón de historia*, Centro de Estudios Institucionales, 1991.
- COCKAYNE, J., *Hidden Power. The Strategic Logic of Organized Crime*, London: Hurst, 2016.
- COLLINS, A., “Introduction: ¿What is Security Studies?”, en Collins, A. (Ed.), *Contemporary Security Studies*, New York: Oxford University Press, 2010, pp. 1-12.
- COLOMA, S., “La inteligencia, la ética y los derechos humanos en un Estado democrático de derechos y justicia”, en *Transtopía en los Servicios de Inteligencia: un análisis ético*, Jean Paul Pinto Ed., Paris: Edilivre, 2020, pp. 121-137.
- COLOMINA, C., *La desinformación de nueva generación. Cinco escenarios políticos y geoestratégicos ante el fake*, Anuario Internacional CIDOB, Barcelona: CIDOB, 2019.

- Consejo de Seguridad Nacional, *Orden PCM/1030/2020, de 30 de octubre, por la que se publica el Procedimiento de actuación contra la desinformación aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2020.
- COOMBS, W., FALKHEIMER, J., HEIDE, M. Y YOUNG, P. (ed.), *Strategic Communication, Social Media and Democracy. The challenge of the digital natives*, New York and London: Editorial Routledge, 2016.
- CÓRDOVA MACÍAS, R. y C. G. RAMOS, "The Peace Process and the Construction of Democracy in El Salvador: Progress, Deficiencies and Challenges", Arnson, C. J. (Ed.), *In the Wake of War: Democratization and Internal Armed Conflict in Latin America*, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2012.
- CORNEJO, D., *Crónica de un delito de blancos*, Quito: Paradiso editores, 1996.
- CORTINA ORTS, A., "Lo justo y lo bueno" en Gómez, C. y Muguerza, J. (eds.), *La aventura de la moralidad. Paradigmas, fronteras y problemas de la ética*, Alianza Editorial, Madrid, 2007.
- CORTINA ORTS, A. *Lo justo como núcleo de las ciencias morales y políticas, Discurso de Recepción de la Academia de número Adela Cortina Orts*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2008.
- COSENTINO, G., *Social Media and the Post-Truth World Order. The Global Dynamics of Disinformation*, Palgrave Macmillan, 2020.
- COSTA, A., "The Economics of Crime: A Discipline to be Invented and a Nobel Prize to be Awarded", *Journal of Policy Modeling* 32, 2010, pp. 648-661.
- COX, R. W., "Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales", *Relaciones internacionales*, 24, 2013, pp. 129-163.
- CRUZ VILLALÓN, P., *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid: Tecnos, 1984.
- CRUZ VILLALÓN, P., "Normalidad y excepción", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 71, 2004, pp. 187-202.
- CSIS, "Rebuilding Strategic Thinking", A Report of the CSIS Transnational Threats Project, October 2018.
- CUNEO, P., "Terrorismo y criminalidad organizada: el sistema de 'conflicto permanente' en el Sahel", *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 13, 2019, pp. 15-46. Accesible en: <https://revista.ieee.es/article/view/781/2021>.
- CURIKA, L. (ed.), "Defence Strategic Communications", *The official journal of the NATO, Strategic Communications Centre of Excellence*, vol. 8, Spring 2020.
- NAVARRO BONILLA, D. y M. A. ESTEBAN NAVARRO (coords.), *Terrorismo global, gestión de información y servicios de inteligencia*, Madrid: Plaza y Valdés eds., 2007.
- DAHL, R., *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid: Editorial Taurus, 1999.
- DALKIR, K. y KATZ, R., *Navigating Fake News, Alternative Facts, and Misinformation in a Post-Truth World*. Hersey: IGI Global, 2020.
- DE ARMIÑO, K. P., "El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 2006, pp. 59-77.
- DE BLAS GUERRERO, A., *Teoría del Estado I. El estado y sus instituciones*, Madrid: UNED, 2019.

- DE LA CORTE IBÁÑEZ, L., “¿Hasta qué punto convergen el terrorismo global y la criminalidad organizada?: parámetros generales y escenarios críticos”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1, 2013, pp. 1-28. Accesible en: <https://revista.ieee.es/article/view/719/1314>.
- DE LONDRAS, F. y DAVIS FERGAL, F., “Controlling the Executive in Times of Terrorism: Competing Perspectives on Effective Oversight Mechanisms”, *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 30, núm. 1, 2010, pp. 19-47.
- DE SOUSA SANTOS, B., *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, Bogotá, Trotta-Isla, 2009.
- DE VERGOTTINI, G., *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid: Espasa-Calpe, 1983.
- DE VERGOTTINI, G., “La difícil convivencia entre libertad y seguridad. Respuesta de las democracias al terrorismo”, *Revista de Derecho Político*, núm. 61, 2004.
- DEL ÁGUILA TEJERINA, R., “Razón de estado y razón cívica”, *Claves de razón práctica*, (52), 1995, pp. 10-21.
- DEL ÁGUILA, R., *La senda del mal. Política y razón de Estado*, Madrid: Taurus, 2000.
- DEL MAR GARCÍA RICO, E., “Altas tecnologías, conflictos armados y seguridad humana”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 18/36, 2016, pp. 265-295.
- DELLA PORTA, D., *Clandestine Political Violence*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- DEMETRIO CRESPO, E., *Fragmentos sobre Neurociencias y Derecho Penal*, Montevideo-Buenos Aires, B de F, 2017.
- Departamento de Seguridad Nacional. *Informe Anual de Seguridad Nacional 2019*, Madrid: Gobierno de España.
- DERWICH, K., “El concepto de Estado disfuncional y la inteligencia estratégica”, en Paz, José Gabriel (ed.), *Inteligencia Estratégica Latinoamericana. Perspectivas y ejes predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio*, Ministerio de Defensa: Buenos Aires, 2015.
- DESMOND ARIAS, E., y GOLDSTEIN, D. M. (eds.), *Violent Democracies in Latin America*. Duke University Press, 2010.
- DESMOND ARIAS, E., “The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro”, *Journal of Latin American Studies* 38, 2006, pp. 293-325.
- DEZCALLAR, J., “Libertad y seguridad”, *Política Exterior*, 102, 2004.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María, *La criminalidad de los gobernantes*, Barcelona: Crítica, 2000.
- Dirección Nacional de Inteligencia, Gastos. Documento sin clasificación. Quito, 2010.
- DOMÍNGUEZ, I., *Crónicas de la mafia*, Barcelona: Libros del KO, 2014.
- DONOSO, I. G., “Transición y violencia política, en Chile (1988-1994)”, *Ayer*, 2010, pp. 59-86.
- DUNCAN, G., “Drug Trafficking and Political Power: Oligopolies of Coercion in Colombia and Mexico”, *Latin American Perspectives* 195 (2), 2014, pp. 18-42.
- DUNCAN, G., *Los Señores de la Guerra. De Paramilitares, Mafiosos y Autodefensas en Colombia*, Bogotá: Editorial Planeta, 2006.

- DUNCAN, G., *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*, Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial, 2014a.
- DUVERGER, M., *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, 1970.
- DUYNE, P., LAMPE, K. y PASSAS, N. (Eds.), *Upperworld and Underworld in Cross-Border Crime*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2002.
- DWORKIN, R., *Los derechos en serio*, Ariel, 2002.
- ECHEVARRÍA, ANTULLIO. J., "Operating in the Gray Zone: An Alternative Paradigm for U.S. Military Strategy", United States Army War College Press, Pennsylvania: Carlisle Barracks, 2016.
- ECHEVERRÍA, C., "La vigencia del terrorismo de Al-Qaeda en las tierras del Magreb Islámico (AQMI): ejemplo de supervivencia y de adaptabilidad", *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 0, 2012, pp. 175-190. Accesible en: <https://revista.ieee.es/article/view/410>
- EDER, M., *Leading the Narrative. The Case for Strategic Communication*, Annapolis: Naval Institute Press, 2011.
- EE.UU. Embajada, ID: 1979QUITO0752_e. 1979 Human Rights Report: Ecuador. 11 de octubre, 1979.
- EMMERS, R., "Securitization", en Collins, A. (Ed.), *Contemporary Security Studies*, New York: Oxford University Press, 2010, pp. 136-151.
- ESENCIAL, A., y RODRÍGUEZ, A., "Una larga historia de discriminaciones y racismos", en Heras M. (Ed.), *Mercedes Olivera: Feminismo popular y revolución. Entre la militancia y la antropología*, Buenos Aires: CLACSO, 2019, pp. 433-474.
- ESPALIÚ BERDUD, C., "The Crime of Maritime Piracy in the 2010 Reform of the Spanish Penal Code", *XVI Spanish Yearbook of International Law*, 16/1, 2010, pp. 55-94.
- ESPLUGAS-LABATUT, P., "Pour la constitutionnalisation de l'état d'urgence", *Revue française de droit constitutionnelle*, núm. 115, 2018, pp. 485-495.
- ESQUIROL, J. M. *Uno mismo y los otros. De las experiencias existenciales a la interculturalidad. Uno mismo y los otros*, Barcelona: Herder Editorial, 2005.
- EUHUS, B. T., "A Clausewitzian Response to "Hyperwarfare", *Parameters*, 2018.
- EVANS, P. B., "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization", *World Politics*, 50, 1997, pp. 62-87.
- FAGGIANI, V., "Los estados de excepción. Perspectivas desde el Derecho constitucional europeo", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 17, 2012. Accesible en : https://www.ugr.es/~redce/REDCE17/articulos/05_FAGGIANI.htm#01bis
- FALCONE, G. y M. PADOVANI, *Cosas de la Cosa Nostra*, Madrid: Barataria, 2006.
- FARWELL, J., *Persuasion and Power. The Art of Strategic Communication*, Georgetown: University Press, 2012.
- FAVOREU, L. et al., *Droit constitutionnel*, Paris: Dalloz, 2004, 4ª ed.
- FERCHEN, M., PIEKE, F., DER PUTTEN, F., HONG, T. y BIÉCOURT, J., *Assessing China's Influence in Europe through Investments in Technology and Infrastructure. Four Cases*, Leiden Asia Centre, Leiden University, 2018.

- FEREJOHN, J. y PASQUINO, P., "The law of the exception: a typology of emergency powers", *International Journal of Constitutional Law*, vol. 2, núm. 2, 2004, pp. 210-239.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, E., *Entre la razón de Estado y el Estado de Derecho: la racionalidad política*. Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas" de la Universidad Carlos III de Madrid/Dykinson, 1997.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J., "Seguridad y libertad: ¿equilibrio imposible? Un análisis ante la realidad de Internet", en Fernández Rodríguez, J. J. y Sansó-Rubert Pascual, D. (Coords.), *Internet, un nuevo horizonte para la seguridad y la defensa*, Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 2010.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J., "La hiperglobalización y su impacto", en VV. AA., *Gobernanza futura: hiperglobalización, mundo multipolar y Estados menguantes*, Madrid: Ministerio de Defensa, 2018.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J., *Seguridad(es) en un futuro incierto*, Cizur Menor: Thomson Reuters – Aranzadi, 2020a.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J., "Seguridad, solo en el marco de los derechos fundamentales", en D. Sansó-Rubert Pascual y J. Pulido Gragera (Coords.), *Seguridad y Derecho: principales desafíos a debate*, Dykinson, 2020.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J., "¿Cómo responder a los desafíos de seguridad? Una aproximación desde la dogmática de los derechos fundamentales", en Godoy, O. (Coord.), *Libertad y seguridad en un contexto global*, Madrid: Dykinson, 2020b, pp. 10-35.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J., "Cuestiones constitucionales sobre el estado de alarma en España y la pandemia del COVID-19", Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), *Documento de opinión* 43/2020, 2020d.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J. y SANSÓ-RUBERT PASCUAL, D., "El recurso constitucional a las Fuerzas Armadas para el mantenimiento de la seguridad interior. El caso Iberoamericano", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 128, 2010, pp. 737-760. Accesible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4625>
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., "La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio", *Revista de Derecho Político*, núm. 11, 1981, pp. 83-116.
- FERNÁNDEZ-SANTAMARÍA, J. A., *Razón de Estado y política en el pensamiento español barroco (1595-1640)*, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- FERRAJOLI, L., *Derecho y razón*, Madrid: Trotta, 2001.
- FERRAJOLI, L., *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Madrid: Trotta Editorial, 2011.
- FERRAJOLI, L., "Criminalidad y Globalización", *Iter Criminis, Revista de Ciencias Penales*, núm. 1, tercera época, Tlalpan, México, 2005.
- FERRAJOLI, L., *Constitucionalismo más allá del Estado*, Madrid: Trotta, 2018.
- FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid: Trotta, 1999.
- FERRAJOLI, L., *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo como modelo teórico y como proyecto político*, Madrid: Trotta, 2014.
- FERRAJOLI, L., *La lógica del Derecho. Diez aporías en la obra de Kelsen*, Madrid: Trotta, 2017.

- FERRAJOLI, L., *Principia Iuris. Teoría del derecho y la democracia*, Madrid: Trotta, 2011a.
- FINCKENAUER, J. O., *Mafia y crimen organizado*, Barcelona: Ediciones Península, 2010.
- FIORENTINI, G. y S. PELTZMAN, (Eds.), *The Economics of Organized Crime*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- FISS, O., *Una guerra sin igual. La Constitución en los tiempos del terrorismo*, Madrid: Marcial Pons, 2017.
- FIX-ZAMUDIO, H., “Los estados de excepción y la defensa de la Constitución”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 111, 2004, pp. 801-860.
- FLORES PÉREZ, C., *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2009.
- FOLLAIN, J., *Los últimos mafiosos*, Barcelona: Editorial Mosaico, 2009.
- FORGIONE, F., *La ‘Ndrangheta. Una mafia en la sombra*, Barcelona: El Viejo Topo, 2015.
- FORGIONE, F., *Mafia Export. Cómo la ‘Ndrangheta, la Cosa Nostra y la Camorra han colonizado el mundo*, Barcelona: Crónicas Anagrama, 2010.
- FOUCAULT, M., *Tecnologías del yo y otros textos afines*, Barcelona: Ed. Paidós, 1991.
- FREDHEIM, R., *Social Media Manipulation 2020. How Social Media Companies Are Failing to Combat Inauthentic Behaviour Online*. Riga: NATO Strategic Communications Centre of Excellence, 2020.
- FUKUYAMA, F., *Los orígenes del orden político. Desde la prehistoria hasta la revolución francesa*, Ariel, 2016.
- FUKUYAMA, F., *Political Order and Political Decay. From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, Londres: Profile Books, 2014.
- GALEOTTI, M., “The ‘Gerasimov Doctrine’ and Russian Non-Linear War,” *Moscow’s Shadow* (blog), July 6, 2014.
- GALEOTTI, M., *Global Crime Today. The Changing Face of Organized Crime*, Londres: Routledge, 2005.
- GALLEGO GORDON, A., “Las causas estructurales de la inestabilidad y de los conflictos en el Sahel Occidental y las limitaciones de las iniciativas para la seguridad y el desarrollo”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 12, 2018, pp. 103-144. Accesible en: <https://revista.ieee.es/article/view/748/1380>.
- GALLO, M., *Anti-gender movements* (No. BOOK), The Graduate Institute of International and Development Studies, Gender Centre, 2020.
- GALTUNG, J., “Violence, peace, and peace research”, *Journal of Peace Research*, 6 (3), 1969, pp. 167-191.
- GALTUNG, J., “Cultural violence”, *Journal of peace research*, 27 (3), 1990, pp. 291-305.
- GALTUNG, J., *Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilization*, vol. 14, 1996, pp. 122-150.
- GALTUNG, J., y FISCHER, D., “Positive and Negative Peace”, *Springer Briefs on Pioneers in Science and Practice*, 2013, pp. 173-178.

- GAMBETTA, D. (Comp.), *Trust, Making and Breaking Cooperative Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- GAMBETTA, D., *La Mafía Siciliana. El negocio de la protección privada*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- GARAY-SALAMANCA, L. y E. SALCEDO-ALBARÁN, "Institutional Impact of Criminal Networks in Colombia and Mexico", *Crime, Law y Social Change* 57, 2012, pp. 177-194.
- GARCÍA CANTALAPIEDRA, D., "Hacia un nuevo concepto de seguridad en un espacio multidominio: complejidad, guerra y seguridad transdominio". *Documento de Opinión IEEE 85/2019*, 2019. Accesible en: http://www.ieee.es/contenido/noticias/2019/09/DIEEE085_2019DAVGAR_seguridad.htmlGarcía
- GARCIA CANTALAPIEDRA, D., "Incertidumbre, "militarización" y un nuevo espacio de seguridad: Seguridad multi/trans-dominio y defensa comprehensiva". *Análisis. Pensamiento estratégico en seguridad y defensa*, Centro de Estudios Estratégicos del Ejército de Perú. 3 de junio de 2019.
- GARCIA CANTALAPIEDRA, D., y PULIDO, J. "El nuevo espacio de seguridad trans/multidominio. Las amenazas híbridas y la insurgencia criminal: la evolución del concepto de sociedad anárquica de Hedley Bull", en Grasa, R. y García, C., *Cambios en la naturaleza de la Diplomacia y de la Guerra en los cuarenta años de la Sociedad Anárquica de Hedley Bull*, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 211-220.
- GARCIA CANTALAPIEDRA, D., "Realism, International Order and Security: time to move beyond the 2016 EUGS", en Conde, E. "EU Handbook on law and security", Routledge, 2019.
- GARCÍA LÓPEZ, E., *Lexitimidade e Democracia. A democracia ante o seu momento maquiviavélico*, Universidade de Vigo, 1998.
- GARCÍA MARZÁ, D. "Ética y Democracia: Apuntes para un modelo actual de democracia participativa", en *Ética y Filosofía, Homenaje a Adela Cortina Orts*, Madrid: Tecnos Editorial, 2018.
- GARCÍA PELAYO, M., *Los mitos políticos*, Alianza, 1981.
- GARCÍA PELAYO, M., *Derecho Constitucional comparado*, Madrid: Alianza, 1991.
- GARCÍA RICO, E.M., "Problemas y desafíos que los conflictos asimétricos plantean en el contexto del "ius in bello", *Dos décadas de posguerra fría: Actas de las I Jornadas de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Estudios de Seguridad „General Gutiérrez Mellado*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2009, pp. 405-428.
- GARCÍA, E., *Introducción*, en Skinner, Q. *El artista y la filosofía política*, Editorial Trotta S.A., Madrid, 2009.
- GARCÍA, J. I., "La redefinición de la política española de seguridad y defensa para la segunda década del siglo XXI: borrón y cuenta nueva", *Revista UNISCI*, (27), 2011, pp. 101-115.
- GARDINI, G. L., *The world before and after COVID-19: Intellectual reflections on politics, diplomacy and international relations*, European Institute of International Studies, 2020.
- GARRIDO LÓPEZ, C., "Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 110, 2017, pp. 43-73.

- GARRIDO, F., *Comunicación estratégica: las claves de la comunicación empresarial en el Siglo XXI*, Barcelona: Gestión 2000, 2004.
- GARTZKE, E., y LINDSAY, J., *Cross-Domain Deterrence: Strategy in an Era of Complexity*. Oxford University Press. 2019.
- GARZÓN VERGARA, J. C., *Cómo responder al crimen organizado y terminar la guerra contra las drogas. Qué funciona, qué no funciona y cómo arreglarlo*, Woodrow Wilson Center Update on The Americas, 2014.
- GIANCANA, S., y GIANCANA, C., *Notre homme à la Maison Blanche*, Robert Laffont, 2003.
- GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, A., *Delincuencia organizada transnacional*, Madrid: Síntesis, 2020.
- GLEDHIL, J., *El poder y sus disfraces*, Barcelona: Bellaterra, 2000.
- GODSON, R. (Ed.), *Menace to Society: Political-criminal Collaboration around the World*, New Brunswick (USA) y London (UK): Transaction publishers, 2004.
- GOIG MARTÍNEZ, J. M., “La defensa política de la Constitución. Constitución y estados excepcionales II. Un estudio de Derecho Constitucional Comparado”, *Revista de Derecho UNED*, núm. 5, 2009, pp. 211-251.
- GOMES CANOTILHO, J. J., *Teoría de la Constitución*, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de Las Casas” de la Universidad Carlos III de Madrid/Dykinson, 2004.
- GÓMEZ, O., “Visiones alternativas sobre seguridad en América Latina: Hacia una contribución global en seguridad humana”, *Regions y Cohesion / Regiones y Cohesión / Régions Et Cohésion*, 5 (1), 2015, pp. 26-53.
- GONZÁLEZ CALLEJA, E., *Asalto al poder. La violencia política organizada y las ciencias sociales*, Madrid: Siglo XXI Editores, 2016.
- GONZÁLEZ CALLEJA, E., *El fenómeno terrorista*, Madrid: Dastin, 2006.
- GRÄVINGHOLT, J., LEININGER, J., y VON HALDENWANG, C., “Effective statebuilding? A review of evaluations of international statebuilding support in fragile contexts”, *A Review of Evaluations of International Statebuilding Support in Fragile Contexts*, 2012.
- GREPPI, A., *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, Madrid: Trotta, 2006.
- GREPPI, A., “Democracia como valor, como ideal y como método”, Carbonell, M. y P. Salazar, (Eds.), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid: Trotta-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005.
- GRIMM, D., *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, Madrid: Trotta, 2006.
- GRUBER, M., “Del genocidio de Ruanda a Black Earth Rising: un viaje al corazón del infierno”, *Cuadernos del Centro de Estudios en Diseño y Comunicación. Ensayos* 142, 2021, pp. 193-209.
- Grupo Banco Mundial, *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI*, Washington DC: Banco Mundial, 2015.
- GRZEBALSKA, W., “Why the war on “gender ideology” matters-and not just to feminists. Anti-genderism and the crisis of neoliberal democracy”, *Visegrad Insight*, 7, 2016, pp. 1-5.
- GUINDO, M., “Movimientos insurgentes: El papel, capacidades y respuestas de los Estados”, *Revista Política y Estrategia*, núm. 123, 2014, pp. 35-52.

- GILMAN, N., "The twin insurgency", *American Interest*, 15, 2014, pp. 3-11.
- GURR, T. R., *Why men rebel*, London: Routledge, 2015.
- GUTIÉRREZ, I., *La democracia indignada. Tensiones entre voluntad popular y representación política*. Comares, 2014.
- GUTIÉRREZ-SANÍN, F., Y WOOD, E.J., "Cómo debemos entender el concepto de "patrón de violencia política": repertorio, objetivo, frecuencia y técnica", *Revista de Estudios Sociojurídicos*, 22 (1), 2019, pp. 13-65.
- HABERMAS, Jürgen, *La constelación posnacional. Ensayos políticos*, Barcelona: Paidós, 2000.
- HALLAHAN, K. et al., *Defining Strategic Communication*. International Journal of Strategic Communication, 1, 2007, pp. 3-35.
- HAMILTON, A. MADISON, J y JAY, J., *El Federalista*, S. Mas y C. Moya, Madrid: Tecnos, 2015.
- HARO, P., *Fuerzas Armadas, pretorianismo y calidad de la democracia: Ecuador y Uruguay*, Flacso Ecuador, Espe, 2017.
- HAROLD, S., "Defeat, Not Merely Compete. China's View of Its Military Aerospace Goals and Requirements in Relation to the United States", RAND. 2018. Accesible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2588.html
- HARPER, N. (ed.) *Cómo combatir la desinformación: Estrategias de empoderamiento de la ciudadanía digital*, Barcelona: Digital Future Society, 2020.
- HAYEK, F. A., "El ideal democrático y la contención del poder", *Estudios Públicos*, 1, 1980, pp. 12-75.
- HEFTYE, E., "Multidomain confusion: all domains are not created equal", *The Bridge*, May 26, 2017.
- Heinrich Böll Foundation, *Anti-Gender Movements on the Rise? Strategising for Gender Equality in Central and Eastern Europe*, Heinrich Böll Foundation, 2015.
- HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, J., "Insurgencia y Contrainsurgencia", en *Actores armados no estatales: retos a la seguridad global*, Ministerio de Defensa, Cuadernos de Estrategia, 152, 2011. Accesible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_152_ActoresArmadosNoEstatales.pdf.
- HERRANZ CASTILLO, R., "Notas sobre el concepto de violencia política", *Anuario de filosofía del derecho*, Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, 1991, pp. 427-442.
- HESS, H., *Mafia y crimen represivo*, Madrid: Akal Editor, 1976.
- HOBBS, T., *Del ciudadano y Leviatán*, Madrid: Tecnos, 2013.
- HOBSBAWM, E., *Historia del siglo XX*, Barcelona: Crítica/Grijalbo Mondadori, 1996.
- HOFFMAN, F. "Hybrid Warfare and Challenges", *Joint Forces Quarterly*, núm. 52, 2009.
- HOFFMANN, O., *The Politician as a Player: Political Strategic Communication as a Play*. Journal of Communication Inquiry, 2020.
- HOLTZHAUSEN, D., ZERFASS, A. (ed.), *The Routledge Handbook of Strategic Communication*, New York and London: Editorial Routledge, 2015.
- HWANG, T., *Deepfakes-Primer and Forecast*, Riga: NATO Strategic Communications Centre of Excellence, 2020.

- IBÁÑEZ GÓMEZ, F. y ESTEBAN, M. A., “Análisis de los ataques piratas somalíes en el Océano Índico (2005-2011): evolución y modus operandi”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1, 2013, pp. 1-28. Accesible en: <https://revista.ieee.es/article/view/713/1302>.
- IBÁÑEZ GÓMEZ, F., “Inseguridad marítima en el Golfo de Guinea: lecciones aprendidas de la lucha contra la piratería somalí”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 4, 2014. Accesible en: <https://revista.ieee.es/article/view/305>.
- IHERING, R., *¿Es el Derecho una ciencia?*, Granada: Comares, 2002.
- IMBUSCH, P., “The Concept of Violence”, en Heitmeyer, W., & Hagan, J. (Eds.), *International handbook of violence research*, Springer Science & Business Media, 2003, pp. 13-40.
- INGLEHART, H., *El cambio cultural en las sociedades avanzadas*, Madrid: CIS, 1991.
- INNERARITY, D., *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*, Madrid: Galaxia Gutenberg, 2020.
- Institute for Economics y Peace, *Global Peace Index 2020: Measuring Peace in a Complex World*, Sydney, 2020. Accesible en: <http://visionofhumanity.org/reports>.
- JACKSON, P., “On Uncertainty and the Limits of Intelligence”, en Johnson (ed). *The Oxford handbook of national security intelligence*, Oxford: Oxford University Press, Inc, 2009, pp. 452-471.
- JACKSON, R. y SØRENSEN, G., *Introduction to international relations: theories and approaches*, Oxford: Oxford University Press, 2007.
- JERVIS, R., *Perception and Misperception in International Politics (New Edition)*, Princeton: Princeton University Press, 2017.
- JERVIS, R., *System Effects*, Princeton University Press, 1999.
- JIMÉNEZ PIERNAS, C., “La protección de trabajadores y cooperantes extranjeros en situaciones de conflicto interno, con especial referencia a la toma de rehenes”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 110, 1992, pp. 153-186.
- JIMÉNEZ PIERNAS, C., “Spanish Diplomatic and Parliamentary Practice in Public International Law”, *XV Spanish Yearbook of International Law*, 2009.
- JIMÉNEZ PIERNAS, C., “Spanish Diplomatic and Parliamentary Practice in Public International Law”, *XVI Spanish Yearbook of International Law*, 2010.
- JOHN-HOPKINS, M., *The Rule of Law in Crisis and Conflict Grey Zones: Regulating the Use of Force in a Global Information Environment*, Oxford: Taylor & Francis, 2017.
- JORGE URBINA, J., “El régimen jurídico internacional de la piratería y los problemas que plantea su persecución en las costas de Somalia y el Golfo de Adén”, en Castillejo Manzanares, R. (coord.), *La persecución de los actos de piratería en las costas somalíes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 11-66.
- JORGE URBINA, J., “La cooperación internacional en la prevención y control de los actos de piratería en el actual Derecho del Mar”, en Pueyo Losa, J. / Jorge Urbina, J. (coords.), *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*, Madrid: Iustel, 2009, pp. 321-360.
- JUNCKER, J. C., *The Juncker Commission: The Right Team to Deliver Change*, European Commission, 2014. Accesible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_14_585

- KALDOR, M., "The EU as a new form of political authority: the example of the common security and defence policy", *Global Policy*, (3) 2012, pp. 79-86.
- KANIA, E., *Weaponizing Biotech: How China's Military Is Preparing for a 'New Domain of Warfare'*. *Defense One*, August 2019. Accesible en: <https://www.defenseone.com/ideas/2019/08/chinas-military-pursuing-biotech/159167/>
- KANTOLA, J., *Feminists theorize the state*, Berlin: Springer, 2006.
- KISSINGER, H., *China*, Madrid: Debate, 2012.
- KISSINGER, H. et al., "The Metamorphosis", *The Atlantic*. August 2019. Accesible en: [https://amp-theatlantic-com.cdn.ampproject.org/c/s/amp.theatlantic.com/amp/article/592771/](https://amp.theatlantic-com.cdn.ampproject.org/c/s/amp.theatlantic.com/amp/article/592771/)
- KO-LIN, C., *Heijing: Organized Crime, Business, and Politics in Taiwan*, New York: Armonk, M. E. Sharpe, 2003.
- KOSTOPOULUS, L., *The Role of Data in Algorithmic Decision-Making. A Primer*, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), 2019.
- KOTT, A. "Challenges and Characteristics of Intelligent Autonomy for Internet of Battle Things in Highly Adversarial Environments", 2018 AAAI Spring Symposium Series. Accesible en: https://www.researchgate.net/publication/324150694_Challenges_and_Characteristics_of_Intelligent_Autonomy_for_Internet_of_Battle_Things_in_Highly_Adversarial_Environments
- KOUROU, N. S., *Right-Wing Populism and Anti-Gender Movements: The Same Coin with Different Faces*, Global Political Trends Center (GPoT), 2020.
- KRAUTHAUSEN, C., *Padrinos y Mercaderes, Crimen organizado en Italia y Colombia*, Bogota: Editorial Espasa, 1998.
- KUHAR, R., y PATERNOTTE, D. (eds.), *Anti-gender campaigns in Europe: Mobilizing against equality*, Lanham: Rowman y Littlefield, 2017.
- KUHAR, R., y ZOBEC, A., "The anti-gender movement in Europe and the educational process in public schools", *CEPS Journal*, 7 (2), 2017, pp. 29-46.
- LASKAI, H., *El liberalismo europeo* [1936], trad. V. Miguélez, México: Fondo de Cultura Económica, 1969.
- LASKAI, L., "Civil-Military Fusion: The Missing Link Between China's Technological and Military Rise". Net Politics and Digital and Cyberspace Policy Program. CFR. January 29, 2018.
- LAZER, D., et al., "The science of fake news", *Science*, vol. 359, Issue 6380, 2018, pp. 1094-1096.
- LAZZERI, C., y REYNIÉ, D., *La raisond'état: politique et rationalité*, Presses Universitaires de France, 1992.
- LEE, R. W. y F. THOUMI, "Drugs and Democracy in Colombia", Godson, Roy, *Menace to Society. Political-criminal Collaboration Around the World*, Nueva York: Routledge, 2003.
- LEETARU, K., *A reminder that 'fake news' is an information literacy problem - not a technology problem*, Forbes, 2019.
- LENNIE, J., "Deconstructing gendered power relations in participatory planning: towards an empowering feminist framework of participation and action", *Women's Studies International Forum*, vol. 22, núm. 1, 1999, pp. 97-112.

- LESSING, B., "Logics of Violence in Criminal War", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 59, 8, 2015, pp. 1486-1516.
- LEZZI, I. (2018, 11 de febrero). *Fake news and national security: re-build trust and social resilience in the Post-Truth era*. Media Laws. Accesible en: <http://www.medialaws.eu/fake-news-and-national-security-re-build-trust-and-social-resilience-in-the-post-truth-era/>
- LI, Q., "Political violence and foreign direct investment", *Regional economic integration*, 12, 2006, pp. 225-249.
- LIANG, F., et al. "Constructing a Data-Driven Society: China's Social Credit System as a State Surveillance Infrastructure", *Policy & Internet*, vol. 10, núm. 4, 2018.
- LIDDELL HART, B. H., *Strategy*, 2nd ed. New York: Praeger, 1967.
- LIM, L. y BERGIN, J. "The China Story: Reshaping the World's Media," *International Federation of Journalists*, June 25, 2020. Accesible en: https://www.ifj.org/fileadmin/user_upload/IFJ_Report_2020_-_The_China_Story.pdf
- LINDOR, M., "Violencia política contra las mujeres en contenidos mediáticos", *Revista Polis México*, (1), 2022, pp. 231-236.
- LINZ, J. J., *La quiebra de las democracias*, Madrid: Alianza Editorial, 2021.
- LIPOVESKY, G., *La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*, Barcelona: Ed. Anagrama, 1986.
- LOCKE, J., *Segundo tratado sobre el gobierno civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*, Madrid: Alianza Editorial, 2000.
- LODATO, S., *Trent'anni di mafia*, Milano: Rizzoli, 2008.
- LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel, 2ª ed., 1986.
- LÓPEZ CALERA, N. M., *Derechos individuales y Derechos del Estado*, Granada: Universidad de Granada, 1986.
- LÓPEZ CALERA, N. M., *Yo, el Estado. Bases para una teoría sustancializadora (no sustancialista) del Estado*. Trotta, 1992.
- LÓPEZ CASTELLÓN, E. "Sobre lo bueno y lo justo: Rawls en Ricoeur" en Aranzueque, G. (ed.), *Horizontes del relato. Lecturas y conversaciones con Paul Ricoeur*, Editorial Cuaderno Gris, 1997.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, C., "La 'refundación de la patria' de la teoría a la evidencia", López Hernández, C. (ed.), *Y refundaron la patria... de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*, Bogotá: Debate, 2010.
- LÓPEZ J., *La Teoría del Estado en sus fuentes: de Maquiavelo a Marx*, Madrid: Ed. Técnos, Madrid, 2020.
- LÓPEZ, C. y O., SEVILLANO, "Balance político de la parapolítica", *Revista Arcanos*, 14, 2008, pp. 62-87.
- LÓPEZ, C. y O., SEVILLANO, *Balance político de la parapolítica*, publicación de la Fundación Ideas para la Paz, de 27 de noviembre de 2008, pp. 62-87.
- LÓPEZ-MUÑOZ, J., *Criminalidad organizada. Aspectos jurídicos y criminológicos*, Madrid: Dykinson, 2015.

- LOWENTHAL, M., "The Policy maker-intelligence relationship", en Johnson (ed.), *The Oxford handbook of national security intelligence*, Oxford: Oxford University Press, Inc, 2009, pp. 437-451.
- LUNA, E., "Seguridad, etnicidad y acción política", en Lozano A, Rodríguez A (coords.), *Seguridad y Asuntos Internacionales*, México: AMEI-Siglo XXI editores, 2020, pp. 191-200.
- LUPPO, S., *Storia della mafia*, Roma: Donzelli, 2004.
- LUPSHA, P., "Transnational Organized Crime versus the Nation-State", *Transnational Organized Crime* 2 (1), 1996, pp. 21-48.
- MACK, A., "El concepto de seguridad humana", *Papeles de cuestiones internacionales*, 90, 2005, pp. 11-18.
- MACKINNON, C. A., *Hacia una teoría feminista del Estado*, núm. 27, Universitat de Valencia, 1995.
- MACLEOD, A., *Bad news from Venezuela. Twenty years of fake news and misreporting*, London: Routledge, 2018.
- MADRAZO, A., *Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: una primera aproximación (desde México)*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2014.
- MAGNUS ENZENSBERGER, H., *Política y delito*, Barcelona: Biblioteca Breve, 1966 (La primera edición alemana es de 1964).
- MAÍZ, R. y LOIS, M., "Posmodernismo" en Mellón, J. A. y Torrens, X. (edit.), *Ideologías y Movimientos Políticos contemporáneos*. Madrid: Ed. Tecnos. Madrid, 2016.
- MALTZ, M., "On defining organized crime: the development of a definition and typology", *Crime and delinquency*, vol. 22, 1976, pp. 338-346.
- MALTZ, M., *Measuring the Effectiveness of Organized Crime Control Efforts*, Chicago: University of Illinois, 1990, pp. 5-11.
- MAQUIAVELO, N., *El príncipe*, Madrid: Alianza Editorial, 2010.
- MARINAS, J. M., *La ética del don y la comunidad política*, Madrid: Guillermo Escolar Editor, 2018.
- MARITAIN, J. *El hombre y el Estado* (Traducido por Juan Miguel Palacios), Madrid: Ediciones Encuentro, segunda edición, 2002.
- MARSH, D., y TANT, T., *Marxism and social science*, Illinois: University of Illinois Press, 1999.
- MARTÍ MARTÍ, X., "La actividad consular de España en el extranjero", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 21, 2011. Accesible en: <http://www.reei.org/index.php/revista/num21/notas/actividad-consular-espana-extranjero>.
- MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J., *Estados y Organizaciones Internacionales ante las nuevas crisis globales*, Madrid: Iustel, 2010, pp. 515-522.
- MARTÍNEZ DE BRINGAS, A., "Exclusión social y gobierno de la pena. Un análisis sobre la legitimidad de la producción penal de exclusión", en Benito, D.-Gómez, J. (dirs.), *Sistema penal y exclusión social*, Pamplona: Aranzadi, 2020.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, J., "Las transformaciones del Estado: del Estado Protector al Estado de Seguridad", en Bernuz Beneitez, M^a J. y A. I. Pérez Cepeda (coords.), *La tensión entre*

- libertad y seguridad. Una aproximación sociojurídica*, La Rioja: Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Rioja, 2006, pp. 55-70.
- MARTÍNEZ GARCÍA, J. L., “Aporías del Derecho”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, tomo XVI, Madrid, 1999, pp. 68-69.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., y URIBE OTALORA, A., *Teoría del Estado y de las formas políticas: sistemas políticos comparados*, Madrid: Tecnos, 2018.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Bajo el signo de la Constitución*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1983.
- MASSIMO CUOMO, A., “Entre arbitrariedad y razonabilidad: Hacia una teoría crítica del neoconstitucionalismo”, *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 3, Madrid, 2012.
- MATTIS, P., “China’s ‘Three Warfares’ in perspective”. War on the rocks. January 30, 2018.
- MAZARR, M., BAUER, R., CASEY, A., HEINTZ, S. y MATTHEWS, L., *The emerging risk of virtual societal warfare. Social manipulation in a changing information environment*, Santa Monica: RAND Corporation, 2019.
- MAZOWER, M., y SANCHIS, M., “Violencia y Estado en el siglo XX”, *Historia Social*, 2005, pp. 139-160.
- MCCARTHY, D., *An Economic History of Organized Crime*, Londres: Routledge, 2011.
- McCOY, A. W.; READ, C. y ADAMS, L. P. II, *The politics of heroin in Southeast Asia*, New York: Harper and Row, 1973.
- MCINTYRE, L., *Post-Truth*, Cambridge: MIT Press, 2018.
- MEINECKE, F., *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 2014.
- MEJÍA QUINTANA, O., “Cultura política y justicia mafiosa en Colombia”, *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, núm. 48, 2018, pp. 91-108.
- MÍGUEZ, D., MISSE, M., e ISLA, A. (eds.), *Estado y crimen organizado en América Latina*, Bogotá: Libros de la Araucaria, 2014.
- MISKIMMON, A., O’LOUGHLIN y B., ROSELLE, L., *Strategic Narratives. Communication Power and the New World Order*, New York and London: Editorial Routledge, 2013.
- MISSE, M., “A construação social do crime no Brasil: Esboços de uma interpretação”, Misse, Michel (ed.), *Acusados e Acusadores. Estudos sobre ofensas, acusações e incriminações*, Rio de Janeiro: Revan/Faperj, 2008.
- MISSE, M., “El delito como parte del mercado ilegal: violencia, mercancía política y narcotráfico en Rio de Janeiro”, Ruth Stanley (comp.), *Estado, violencia y ciudadanía en América Latina*, Madrid: Entimema, 2009.
- MISSE, M., *Crime e Violência no Brasil Contemporâneo. Estudos de sociologia do crime e da violência urbana*, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.
- MONJE, P., “Pedir permiso: Autonomías indígenas y Estado boliviano”, en Flores P. y Guerreiro L. (eds.), *Movimientos indígenas y autonomías en América Latina: Escenarios de disputa y horizontes de posibilidad*, Buenos Aires: CLACSO, 2018, pp. 69-88.
- MONTT, N., *Lara*, Bogotá: Punto de Lectura, 2013.
- MONTÚFAR, C., *¿Vivimos en democracia? Aproximación conceptual al régimen político ecuatoriano 2007-2015*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2015.

- MORALES ALFONSO, L., y LANDABURO SÁNCHEZ, L., “Migrantes y vida pública en Cuba: Estrategias transnacionales de ciudadanos cubanos residentes en Ecuador”, *Regions and Cohesion*, 7 (3), 2017, pp. 8-29.
- MORALES ALFONSO, L., y PÉREZ CÁRDENAS, L., “Violencia política contra las mujeres en México y Ecuador (2016-2019)”, *Colombia Internacional*, 107, 2021, pp. 113-137.
- MORALES, S., *Guerra informativa: llenar la información de desinformación*, Documento de opinión núm. 45/2019, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2019.
- MORENO, L., *Principio y Fin de la Guerra de los Contras Nicaragua: La Guerra Civil en Nicaragua y la Ultima Batalla de la Guerra Fria*, Nicaragua: Editor Luis Moreno - Mike Lima, 2016.
- MORIN, E., *La cabeza bien puesta. Repensar la reforma. Reformar el pensamiento*, Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1999.
- MÜCHEMBLED, R., *A History of Violence: From the End of the Middle Ages to the Present*, Polity Press, 2012.
- MUGUERZA CARPINTIER, J., “Primado de la autonomía: ¿quiénes trazan las lindes del ,coto vedado’?”, en *Laguna: Revista de Filosofía*, (ejemplar dedicado a: Individuos, derechos, comunidades), La Laguna: Universidad de la Laguna, 1994.
- MÜNKLER, H., *The new wars*, Polity, 2005.
- NAÍM, M., “Mafia States”, *Foreign Affairs* 91 (3), 2012, pp. 100-111.
- NAÍM, M., *El fin del poder*, Barcelona: Debate, 2013.
- NAPOLEONI, L., *Economía canalla*, Barcelona: Paidós, 2008.
- NAVARRO BONILLA, D., “Lecciones aprendidas (y por aprender): metodologías de aprendizaje y herramientas para el análisis de inteligencia”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 0, 2012, pp. 63-88. Accesible en: <https://revista.ieee.es/article/view/405/704>
- NAYLOR, R. T., “From Cold War to Crime War: The Search for a new National Security Threat”, *Transnational Organized Crime*, 1: 4, 1995, pp. 37-57.
- NEMR, C. y GANGWARE, W., *Weapons of Mass Distraction: Foregin State-Sponsored Disinformation in the Digital Age*, Washington, D.C.: Park-Advisors, 2019.
- NIEVAS BULLEJOS, J., “Mauritania: el terrorismo islamista y sus consecuencias”, *Real Instituto Elcano*, 169, 16 de diciembre de 2009. Accesible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari169-2009.
- NOGUERA FERNÁNDEZ, A., *La ideología de la soberanía. Hacia una reconstrucción emancipadora del constitucionalismo*, Madrid: Editorial Trotta, 2019.
- NORTH, D.; WALLIS, J.; y B. WEINGAST, *Violence and Social Orders*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- NUN, J., *Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Fondo de Cultura Económica, 2002.
- NUSSBAUM, M. C., *Las mujeres y el desarrollo humano*, Barcelona: Herder Editorial, 2012.
- NYE, J. S., *The Future of Power*, New York: Public Affairs, 2011.

- O'DONNELL, G., "Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 42, 2008, pp. 5-30.
- O'DONNELL, G., *Democracy, Agency, and the State: Theory with Comparative Intent*, Oxford: Oxford University Press, 2010.
- O'CONNOR, C. y WEATHERALL, J., *The Misinformation Age. How False Beliefs Spread*, New Haven & London: Editorial Yale University Press, 2019.
- O'DONNELL, G., "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 1(5), 1994, pp. 55-69.
- OAKESHOTT, M., *El Estado europeo moderno*, Barcelona: Ed. Paidós Ibérica, 2001.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (2022). Día Internacional de Reflexión sobre el Genocidio cometido en 1994 en Rwanda. Accesible en: <https://www.un.org/spanish/events/rwanda/antecedentes.htm>
- OQUENDO, L., "A propósito del tema: Estado y Nación en los pueblos amerindios", *Ecuador Debate*, núm. 109, CAAP, 2020.
- OROZCO, I., *Combatientes, rebeldes y terroristas: Guerra y derecho en Colombia*, Bogotá: IEPRI- Universidad Nacional, 1992.
- ORTIZ, S., "Ecuador: deriva autoritaria y levantamiento indígena popular", en Ramírez, F. (ed.), *Octubre y el derecho a la resistencia. Revuelta popular y neoliberalismo autoritario en Ecuador* (85-110), Buenos Aires: CLACSO, 2020.
- OSORNO, D. E., *El cártel de Sinaloa. Una historia del uso político del narco*, México: Random House Mondadori, 2009.
- PANIAGUA FUENTES, J., *Breve historia del anarquismo*, Madrid: Ediciones Nowtilus, 2012.
- PANTALEONE, M., *Mafia y política*, Barcelona: Einaudi, 1969.
- PAOLI, L., "Italian Organized Crime: Mafia Associations and Criminal Enterprises", *Global Crime* 6 (1), 2005, pp. 19-31.
- PARISER, E., *El Filtro Burbuja: Cómo la web decide lo que leemos y lo que pensamos*, Barcelona: Taurus, 2017.
- PAUL, C., *Strategic Communication, Origins, Concepts, and Current Debates*, Santa Barbara: Praeger, 2011.
- PEGORARO, L., "Seguridad: un pseudo-valor frente a los valores del Estado democrático de Derecho", en Fernández Rodríguez, J. J. (coord.), *Democracia y seguridad. Respuestas para avanzar en el sistema público*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, pp. 21-65.
- PÉREZ ROYO, J., *Terrorismo, democracia y seguridad, en perspectiva constitucional*, Madrid: Marcial Pons, 2010.
- PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid: Marcial Pons, 2016.
- PÉREZ, R.A., *Estrategias de comunicación*, 4ª edición, Barcelona: Ariel, 2012.
- PICONTÓ NOVALES, T., "La justicia en Paul Ricoeur: Un análisis poliédrico", en VV. AA. *Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, vol. 4, Madrid: Dykinson, 2008.
- PICONTÓ NOVALES, T. *Hermenéutica, argumentación y justicia en Paul Ricoeur*, Madrid: Dykinson, Colección Derechos Humanos y Filosofía del Derecho, 2006.
- PIEDRA, L., *Coyunturas críticas en los sistemas de inteligencia*, Quito: Ediciones Abya-Yala, 2011.

- PIEDRA, L., Enemigos internos e institucionalidad de inteligencia fuerte: León Febres Cordero y Rafael Correa Delgado”, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm 34, 2022, pp. 20-35.
- PIERSON, C., *The modern state*, London: Routledge, 2011.
- PILLAR, P., “The Perils of Politicization”, en Johnson (ed), *The Oxford handbook of national security intelligence*, Oxford: Oxford University Press, Inc, pp. 472-484.
- PEARCE, J., *Rethinking Political Violence*, Suiza: Palgrave Macmillan, 2009.
- PINKER, S., *The Better Angels of Our Nature: a history of violence and humanity*, London: Penguin, 2012.
- PIQUER, J. M., *Contra la mayoría. Libertad, democracia y razón de Estado*, Universitat Illes Balears, 2009.
- PIQUERAS, A., *Capitalismo mutante. Crisis y lucha social en un sistema en degeneración*, Barcelona: Icaria, 2015.
- Plan V. (2015 b), “Tres historias de espionaje a ciudadanos”, 3 de agosto. <https://www.planv.com.ec/historias/politica/tres-historias-espionaje-ciudadanos>
- Plan V. (2015), “Los blancos de la inteligencia”, 30 de mayo. <https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/blancos-la-inteligencia>
- Plan V. (2016), “El seguimiento y el espionaje son denunciados ante la ONU”. 25 de octubre. <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/el-seguimiento-y-el-espionaje-son-denunciados-ante-la-onu>
- Plan V. (2021), “Así persiguió Correa a Villavicencio”, 4 de enero. <https://www.planv.com.ec/historias/politica/asi-persiguió-correa-villavicencio>
- PLESSIS, P. J. DU; ANDO, C. y TUORI, K., *The Oxford Handbook of Roman Law and Society*, Oxford: Oxford University Press, 2016.
- POLIN, R., *Ethique et politique*, Editions Sirey, 1968.
- Presidencia del Gobierno (2020), *Directiva de Defensa Nacional 2020*, Madrid: Gobierno de España.
- PRESNO LINERA, M., “El estado de alarma em España: desde el origen al COVID-19”, *Revista de Estudos Institucionais*, vol. 6, núm. 3, 2020, pp. 975-993.
- PRIETO, M., “El estado ecuatoriano a mediados del s. XX: El censo, la población y la familia indígena”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies-Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y Del Caribe*, (99), 2015, pp. 29-46.
- PULIDO, J., “La amenaza de la insurgencia criminal en Colombia: El concepto de Inteligencia híbrida como nueva forma de adaptación de las estrategias tradicionales contrainsurgentes”, *Revista UNISCI*, (44), 2017, pp. 55-72.
- PULIDO, J., “The concept of criminal insurgency as new challenge of International Security”, en García Cantalapiedra, D., *The Greater Maghreb: Hybrid Threats, Challenges and Strategy for Europe*, London: Lexington Books, 2019.
- PULIDO, J., “Aproximación al estudio de las nuevas formas contemporáneas de insurgencia como fenómenos disruptores del concepto tradicional de Estado”, en Zúñiga, L. (dir.), *Criminalidad organizada transnacional, una amenaza a la seguridad de los Estados*, Madrid: Ed. Dykinson, 2021.

- PULIDO, J., “Hacia una evolución del concepto de Estado: una reflexión sobre los espacios subgobernados y la seguridad disfuncional”, en Fernández, J. J. (dir.), *Democracia y seguridad. Retos para avanzar en el sistema democrático*, Valencia: Ed. Tirant lo Blanc, 2021.
- PULIDO, J. y SANSÓ- RUBERT, D., “Corruption in Spanish Democracy. An approach since criminal and political aspects”, *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 26. 2020, pp.105-122.
- QUIJANO, A., “El “movimiento indígena”, la democracia y las cuestiones pendientes en América Latina”, *Polis*, 2015, Recuperado el 09 marzo 2021 de <http://journals.openedition.org/polis/7500>
- QUIJANO, A., El “movimiento indígena” y las cuestiones pendientes en América Latina”, en *Cuestiones y horizontes: De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder (707-740)*, Buenos Aires: CLACSO, 2020.
- QUIROZ-AMINAO, F., y TORRES, P., “De corridas de cerco al control territorial.: panorámica de la resistencia mapuche durante tres décadas, del Movimiento Campesino Revolucionario a la Coordinadora Arauko-Malleko (1970-2002)”, en Henry R., Vasconcelos J., y Ramírez V. (eds.), *La vía chilena al socialismo 50 años después: Tomo I Historia*, Buenos Aires: CLACSO, 2020, pp. 521-538.
- RAAB, S., *Five Families*, Nueva York: Thomas Dunne Books, 2005.
- RAMÍREZ, F., “Las masas en octubre. Ecuador y las colisiones de clase”, *Nueva Sociedad* 284, 2019, pp. 15-27.
- RAMOS JIMÉNEZ, A., *La construcción del orden democrático. Burocracia, tecnocracia y meritocracia*, Centro de Investigaciones de Política Comparada/Universidad de Los Andes, 2014.
- RAMOS, F. J. L., RABADÁN, J. G., y RANERO, J. M. L., “Midiendo la espiral del silencio en contextos de violencia política: el caso vasco”, *Revista española de ciencia política*, (58), 2022, pp. 111-140.
- RAMOS, M. D., “Estado, ciudadanía y feminismos: aproximaciones teóricas e historiográficas”, *BAETICA: Estudios de Historia Moderna y Contemporánea*, (34), 2012, pp. 529-550.
- RAUFER, X., *Le grand réveil des mafias*, Jc Lattes, 2003.
- RAVELO BLANCAS, P., “La costumbre de matar: proliferación de la violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, México”, *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*, vol. XX, núm. 65, 2005, pp.149-166.
- REED, D., “Beyond the War on Terror: Into the Fifth Generation of War and Conflict”. *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 31, núm. 8, 2008. pp. 684-722.
- REINARES, F., “Terrorismo yihadista en el este de África: nexos entre la célula de al-Qaeda en Kenia y al-Shabab en Somalia”, *Real Instituto Elcano*, 143, 25 de octubre de 2011, pp. 1-6. Accesible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/ari143-2011.
- REINARES, F., “Sobre el secuestro de dos cooperantes españolas en Kenia”, *Notas de actualidad del Real Instituto Elcano*, 14 de Octubre 2011. Accesible en: <http://www.realinstitutoelcano>.

- org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/africa+subsahariana/qa_reinares_secuestro_cooperantes_kenia
- REINARES, F., “Terrorismo yihadista en el Este de África: nexos entre la célula de al-Qaeda en Kenia y al-Shabab en Somalia”, 143, 25 de Octubre 2011. Accesible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/ari143-2011
- REINARES, F., “Un condominio yihadista en el norte de Mali: ¿cómo ha surgido?, ¿se consolidará?”, *ARI*, 52 17 de Julio 2012. Accesible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/ari52-2012
- RENO, W., “Illicit Commerce in Peripheral States”, Friman, Richard (ed.), *Crime and the Global Political Economy*, Londres: Lynne Rienner, 2009, pp. 67-84.
- RESKI, P., *Mafia*, Barcelona: Seix Barral, 2010.
- RESTREPO, J. A. y D. APONTE (eds.), *Guerra y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones*, Bogotá: Cerac, 2009.
- REUTER, P., *The Value of a Bad Reputation: Cartels, Criminals and Barriers to Entry*, Santa Mónica: Rand Corporation, 1982.
- REVENGA SÁNCHEZ, M., *Seguridad Nacional y Derechos Humanos. Estudios sobre la Jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo*, Navarra: Aranzadi, 2000.
- REVENGA SÁNCHEZ, M., “Garantizando la libertad y la seguridad de los ciudadanos en Europa: nobles sueños y pesadillas en la lucha contra el terrorismo”, *Parlamento y Constitución*, núm. 10, 2006, pp. 57-74.
- REYNTJENS, F., *El genocidio de los tutsis en Ruanda*, Navarra: Universidad de Deusto, 2019.
- RICHARDS, P., “Of Indians and Terrorists : How the State and Local Elites Construct the Mapuche in Neoliberal Multicultural Chile”, *Journal of Latin American Studies*, 42 (1), 2010, pp. 59-90.
- RISSE, T., “Governance in Areas of Limited Statehood: Introduction and Overview”, Risse, Thomas (ed.), *Governance without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, Nueva York: Columbia University Press, 2011, pp. 1-38.
- RIVERA VÉLEZ, F.; BARREIRO, K. y GUERRERO G., *¿Dónde está el Pesquero? Una historia de la Inteligencia Política en Ecuador*, Quito: Centro de Publicaciones PUCE, 2018.
- RIVERA VÉLEZ, F.; y MALUF, N., “Después de la negación: el Estado argentino frente al racismo y la discriminación”, *Cuadernos del CENDES* 95, 2017, pp. 155-182.
- RIVERA-VÉLEZ, F., “Democracia minimalista y fantasmas castrenses en Ecuador contemporáneo” en *Las Fuerzas armadas en la región andina; no deliberantes o actores políticos*, M. Tanaka (ed.), Serie Democracia núm. 2, Comisión Andina de Juristas, Lima, 2001.
- RIVERA-VÉLEZ, F., “Indígenas, seguridad nacional y movilización política en el Ecuador: la falsa idea de la subversión”, *Revista Afese* 42, 2003, pp. 201-220.
- RIVERA-VÉLEZ, F., “Los indigenismos en Ecuador: de paternalismos y otras representaciones”. *América Latina Hoy*, 19, 2009, pp. 57-63.

- ROBINSON, L., et al., *Modern Political Warfare. Current Practices and Possible Responses*, Santa Monica: Rand Corporation, 2018.
- ROCA, M. J., “La suspensión del Convenio Europeo de Derechos Humanos desde el Derechos español: procedimientos y control”, en Godoy, O. (Coord.), *Libertad y seguridad en un contexto global*, Madrid: Dykinson, 2020, pp. 113-145.
- ROCHA MENOCA, A., “State Building for Peace: a new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states?”, *Third World Quarterly*, 32 (10), 2011, pp. 1715-1736.
- RODRÍGUEZ GUERRA, J., *Capitalismo flexible y Estado de bienestar*, Granada: Comares, 2001.
- RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, D., “El genocidio de Ruanda: análisis de los factores que influyeron en el conflicto”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos* 59, 2017.
- ROJAS ARAVENA, F., “Riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad”, *Nueva Sociedad*, 213, 2008, pp. 36-49.
- ROMERO, L., y RODRÍGUEZ, C., „Desinformación y posverdad en los medios digitales: del astroturfing al click-baiting”, en *La comunicación en el escenario digital. Actualidad, retos y prospectivas*, Juárez: Pearson, 2019, pp. 379-408.
- ROSANVALLON, P., *La crisis del Estado providencia*, Madrid: Civitas, 1995.
- ROSANVALLON, P., *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Manantial, 2009.
- ROSATO, S., “The Inscrutable Intentions of Great Powers”, *International Security*, vol. 39, núm. 3, 2015, pp. 48-88.
- ROSENFELD, M., “¿Es apropiada la ponderación judicial en la lucha contra el terrorismo? Contrastando tiempos normales, emergencias y tiempos de tensión”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, núm. 109, 2005.
- ROSENFELD, M., “Judicial Balancing in Times of Stress: Comparing Diverse Approach to the War on Terror”, *Cardozo Legal Studies Research Paper*, núm. 119, 2006.
- ROSS, R., “The U.S.-China Peace: Great Power Politics, Spheres of Influence, and the Peace of East Asia”, *Journal of East Asian Studies*, 3 (3), 2003, pp. 351-375.
- RÚA DELGADO, C., “La legitimidad en el ejercicio del poder político en el Estado social de derecho. Una revisión desde el caso colombiano”, *Revista Ius et Praxis*, Año 19, núm. 2, 2013, pp. 85-122.
- RUBIO, M., *Rebeldes y criminales. Una crítica a la tradicional distinción entre el delito político y el delito común*, Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), 1998.
- RUGGE, F., *The Global Race for Technological Superiority*, ISPI-Brookings, 2019.
- RUGGIERO, V. y M. WELCH, “Power Crime”, *Crime, Law and Social Change*, 51 (3-4), 2009, pp. 297-301.
- RUGGIERO, V., “È l'economia, stupido!. Una classificazione dei crimini di potere”, Pepino, Livio y Dino, Alessandra, *Sistemi criminale e método mafioso*, Milán: Franco Angeli, 2008.
- RUGGIERO, V., *La violencia política. Un análisis criminológico*, Barcelona: Anthropos, 2009.
- RUIZ RODRÍGUEZ, L.R., “El papel de la seguridad en la ciencia penal: de la categoría científica a la condición de guía de la Política Criminal”, en *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 124, 2018.

- RUIZ, J.M. y MURRAÍN, H., “La cultura ciudadana y la agenda de políticas de seguridad”, en MOCKUS, MURRAÍN, VILLA (Coords.), *Antípodas de la violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina*, Washington: BID, 2012.
- SAGÜÉS, N. P., *La constitución bajo tensión*, Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2016.
- SALAZAR, D., “La criminalización de la protesta como restricción de la libertad de expresión en Ecuador”, en Santamaría, R. (comp.), *Protesta social, libertad de expresión y derecho penal*, Quito: Corporación Editora Nacional, 2012, pp. 67-94.
- SANAHUJA, J., Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder”, *Revista CIDOB*, núm. 101, 2013, pp. 24-54.
- SÁNCHEZ GARCÍA de PAZ, I., *La criminalidad organizada. Aspectos penales, procesales, administrativos y policiales*, Madrid: Dykinson/Ministerio del Interior, 2005.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, F., “Estima de sí y alteridad: una reflexión a partir de Paul Ricoeur y de Emmanuel Lévinas”, *Franciscanum: revista de las ciencias del espíritu*, vol. 55, núm. 160, 2013.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, G., “Propaganda terrorista y medios de comunicación”, *Comunicación y Hombre*, 6, 2010, pp. 106-107. SÁNCHEZ, G., “Guerra prolongada, negociaciones inciertas en Colombia”, *Bulletin de l’Institut français d’études andines*, 29 (3), 2000, pp. 15-38.
- SANSÓ-RUBERT PASCUAL, D., *Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y crimen organizado en América Latina ¿Éxito o fracaso de la estrategia de contención militar?*, Madrid: Dykinson, 2017.
- SANSÓ-RUBERT PASCUAL, D., “¿Representa la criminalidad organizada una amenaza para la Democracia? Aproximación a la génesis antidemocrática del fenómeno delictivo organizado”, Bañón i Martínez y Rafael Tamboleo García, Rubén (dirs.), *La modernización de la Política y la innovación participativa*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2014, pp. 221-240.
- SANSÓ-RUBERT PASCUAL, D., “La internacionalización de la delincuencia organizada: análisis del fenómeno”, *Revista UNISCI Discussion Papers*, núm. 9, 2005, pp. 43-62.
- SANSÓ-RUBERT PASCUAL, D., *Democracia sin democracia. El escudo constitucional frente al poder del crimen organizado*, A Coruña: Colex, 2022.
- SANSÓ-RUBERT, D., “Estrategias de seguridad, criminalidad organizada e inteligencia criminal: una apuesta de futuro”, en J. J. Fernández Rodríguez; D. Sansó-Rubert Pascual; J. Pulido Grajera y R. Monsalve (coords.), *Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea*, Ministerio de Defensa, 2011, pp. 205-218.
- SANSÓ-RUBERT, D., “Inteligencia militar y criminalidad organizada. Retos a debatir en América Latina”, *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 21, 2017a, pp. 22-38.
- SANSÓ-RUBERT, D., “Cultura de inteligencia y sociedad”, *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm 34, 2022, pp. 8-19.
- SANSÓ-RUBERT, D., *Terrorismo, seguridad y retraimiento democrático*, Madrid: Dykinson, 2023.
- SARTORI, G., “¿Hasta dónde puede ir un gobierno democrático?”, VV.AA., *La democracia en sus textos*, Madrid: Alianza Editorial, 2007.

- SAVIANO, R., *Gomorra*, Barcelona: Debate, 2017.
- SCARPINATO, R., “Sistemi criminali”, Pepino, Livio y Dino, Alessandra (coords.), *Sistemi criminale e método mafioso*, Milán: Franco Angeli, 2008.
- SCHAVELZON, S., “La plurinacionalidad en los Andes - Plurinationality in the South American Andes”, *Iberoamericana* 18 (67), 2018, pp. 11-22.
- SCHEDLER, A., “Elecciones sin democracia: el menú de la manipulación electoral”, *Estudios Políticos*, núm. 24, Medellín, 2004, pp 137-156.
- SCHEDLER, A., *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*, Estudios sociológicos, vol. XXXV, núm. 104, 2017.
- SCHEINSOHN, D., *Comunicación estratégica*, Buenos Aires: Granica, 2009.
- SCHEUFELE, D., y KRAUSE, N., *Science audiences, misinformation and fake news*, 2019.
- SCHLZKE, M., “Necessary and surplus militarization: rethinking civil-military interactions and their consequences”, *European Journal of International Security*, vol. 3 part 1, 2017, pp. 94-112.
- SCHMITT, C., *La dictadura*, Madrid: Alianza Editorial, 1999.
- SCHMITT, C., *El concepto de lo político*, Actcapköh Bücher, 1932.
- SCHMITT, C., *Teología política*, Madrid: Trotta, 2009.
- SCHMITT, C., *Ensayos sobre la dictadura 1916-1932*, Madrid: Tecnos, 2013.
- SCHWELLER, R. y PU, X., “After Unipolarity: China’s Visions of International Order in an Era of U.S. Decline”, *International Security*, vol. 36, núm. 1, 2011, pp. 41-72.
- SCIASCIA, L., *El caso Aldo Moro*, Barcelona: Destino, 1996.
- SERRA CRISTÓBAL, R., *La seguridad como amenaza*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.
- SFERLAZZA, O., “La asociación delictiva de tipo mafioso”, en Quintero, M. E. (coord.), *Herramientas para combatir la criminalidad organizada*, México: Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2010.
- SHARP, G., *The Politics of Nonviolent Action*, Porter Sargent Publishers, Boston. In three volumes, *Power and Struggle, the Methods of Nonviolent Action, and the Dynamics of Nonviolent Action*, 1973.
- SHELLEY, L., “Mafia and the Italian state: the historical roots of the current crisis”, *Sociological Forum* 9, 1994, pp. 661-72.
- SHMUEL, S., “Multi-Domain Battle: Air Land Battle, Once More, with Feeling”, *War on the Rocks*, 20 June 2017. Accesible en: <https://warontherocks.com/2017/06/multi-domain-battle-airland-battle-once-more-with-feeling> Fecha de consulta 20.07.2020
- SIEBERT, R., “Ndrangheta e democrazia: una contraddizione in termini”, *Questione Giustizia*, núm. 3, 2008, pp. 89-103.
- SILVA SÁNCHEZ, J.M., *En busca del Derecho penal. Esbozos de una teoría realista del delito y de la pena*, Montevideo-Buenos Aires, B de F, 2020.
- SIMONE, R., *El hada democrática: por qué la democracia fracasa en su búsqueda de ideales*, Madrid: Taurus, 2016.
- SINGER, P. y BROOKING, E., *Like War. The Weaponization of social media*, New York: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company, 2018.

- SKAPERDAS, S., "The Political Economy of Organized Crime: Providing Protection Where the State Does Not", *Economics of Governance* 2 (3), 2001, pp. 173-202.
- SOFSKY, W., *Sicherheit, Schriftenreihe der Vontobel-Stiftung*, Vontobel-Stiftung, 2005.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de, *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, Madrid: Sequitur, 1999.
- SULLIVAN, J. "Plutocratic Insurgency and the Rise of Authoritarian States". *Plutocratic Insurgency Reader*, 2019.
- SULLIVAN, J. y BUNKER, R. "Rethinking insurgency: criminality, spirituality, and societal warfare in the Americas", *Small Wars & Insurgencies*, 22:5, 2011, pp. 742-763.
- SULLIVAN, J. P., "Prólogo Saliendo de las sombras; el poder de las redes", *Macrocriminalidad: Complejidad y Resiliencia de las Redes Criminales*, Bloomington, IUniverse, 2016.
- SUNG, H., "State Failure, Economic Failure, and Predatory Organized Crime: A Comparative Analysis", *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 41, núm. 2, 2004, pp. 111-129.
- SUNSTEIN, C., *On Rumors. How Falsehoods Spread, Why We believe Them, What Can Be Done*, New Jersey: Princeton University Press, 2014.
- TAMBE, A., "Introduction: Feminist State Theory", *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, 30 (2), 2010, pp. 161-163.
- TECHERA DÍAZ, D. y FERNÁNDEZ, C., "Una educación ético-emocional: generación de espacios para el reconocimiento recíproco mediante la práctica de comunidad de indagación", *Revista Latinoamericana de Filosofía de la Educación*, vol. 1, núm. 2, 2014.
- TEUBNER, G., "Justicia autosubversiva: ¿fórmula de contingencia o de trascendencia del derecho?", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 44, 2010, pp. 217-248.
- THE ECONOMIST. "The Chinese Are Coming". March 4, 2010, Disponible en: <https://www.economist.com/asia/2010/03/04/the-chinese-are-coming>
- The Guardian, "Ecuador spied on Amazon oil plan opponents leaked papers suggest". 3 de Agosto de 2015. Accesible en: <https://www.theguardian.com/environment/2015/aug/03/ecuador-spied-on-opponents-amazon-oil-plan-documents-rafael-correa>
- THOMPSON, D. F., "Criminal Responsibility in Government", Pennock, J. R. y J. W. Chapman (eds.), *Criminal Justice* (Nomos, vol. XXVII), New York/Londres: New York University Press, 1985.
- THOUMI, F. E., *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en Los Andes*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 2002.
- TILLY, C., "Guerra y construcción del Estado como crimen organizado", *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 5, 2007, pp. 1-26.
- TOBIN, L., "Underway. Beijing's Strategy to Build China into a Maritime Great Power", *Naval War College Review*, vol. 71, núm. 2, 2018.
- TONKONOFF, S., "Violencia, política y cultura. Una aproximación teórica", en *Violencia y cultura: Reflexiones contemporáneas sobre Argentina*, 2014, pp. 15-30.
- TORRES CAZORLA, M. I., "La reactivación de los consulados honorarios en la práctica española de las últimas décadas", *Revista Española de Derecho Internacional*, 60, 2008, pp. 97-112.

- TORRES CAZORLA, M.I., “Las emergencias y catástrofes como riesgo para la seguridad: una visión desde la perspectiva del Derecho Internacional Público a la luz de la Estrategia de Seguridad Nacional de mayo de 2013”, *Icade. Revista Cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Empresariales*, 92, pp. 71-106.
- TORRES DEL MORAL, A., “Libertades públicas y fuerzas de seguridad”, en Àlex Bas, *Constitución y seguridad pública: una reflexión a los veinticinco años*, Ministerio del Interior de España, 2005.
- TORRES, A., *El juego del camaleón*, Quito: Esqueletra editorial, 2009.
- TORRES, E. y A. SARMIENTO, *Rehenes de la mafia. En las entrañas del cártel*, Santafé de Bogotá: Intermedio Editores, 1998.
- TORRES, M. (coord.), *Desinformación. Poder y manipulación en la era digital*, Granada: Editorial Comares, 2009.
- Transgender Europe (TGEU) and Carsten Balzer (2021). Observatorio de Personas Trans Asesinadas. Disponible online en: <https://transrespect.org/es/map/trans-murder-monitoring/>
- TSFATI, Y. y CAPPELLA, J., “Why do people watch news they do not trust? The need for cognition as a moderator in the association between news media skepticism and exposure”, *Media Psychology*, 7 (3), 2005, pp. 251-271.
- TURK, A., *Criminality and Legal Order*, Rand McNally & Co, 1969.
- TURONE, G., *Italia oculta. Terror contra democracia*, Madrid: Trotta, 2019.
- URIBE ARCILA, J. F., *Proyecto Pablo Escobar Informe Final: la historia de Colombia en tiempos de Pablo Escobar*, London: Independently published, 2020.
- URW QIAO L. y WANG X., *Unrestricted Warfare*, Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House, 1999.
- US JCS. Joint Doctrine Note 1-18. Strategy- 25 April 2018.
- US JCS. Joint Operating Environment 2035: The Joint Force in a Contested and Disordered World. July 14, 2016.
- VALENCIA, L. (ed.), *Parapolítica, la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris, 2007.
- VALLEJO, M. y LÓPEZ, H., *El ataque de Colombia en territorio ecuatoriano*, Buenos Aires: Ediciones Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2009.
- VAN DIJK, J., “Mafia Markers: assessing organized crime and its impacts upon societies”, *Trends in Organized Crime*, vol. 10, núm. 4, 2007, pp. 39-56.
- VARESE, F., *Mafias on the Move: How Organized Crime Conquers New Territories*, New Jersey: Princeton University Press, 2013.
- VÁZQUEZ, M., *La comunicación estratégica y la diplomacia de defensa en las operaciones en el exterior*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, 2015.
- VEGA, V. y CANDIA, F., “¿Integración social y subordinación política de los aymara? Un estudio de la certificación estatal indígena en el norte chileno”, *Estudios Atacameños*, (49), 2014, pp. 95-110.
- VERA DA SILVA, T. y D. HIRATA, “Cidade e Práticas Urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito”, *Revista de Estudos Avançados*, 61, 2007, pp. 173-192.

- VERA DA SILVA, T. y D. HIRATA, “Ilegalismos e jogos de poder em São Paulo”, *Tempo Social*, vol. 22, núm. 2, 2007, pp. 39-59.
- VERA DA SILVA, T., “Nas dobras do legal e do ilegal: Ilegalismos e jogos de poder nas tramas da cidade”, *Dilemas Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 2 (5-6), 2009, pp. 97-126.
- VERGARA, J., GUNDERMANN, H., y FOERSTER, R., “Legalidad y legitimidad: Ley indígena, Estado chileno y pueblos originarios (1989-2004)”, *Estudios Sociológicos* 24 (71), 2006, pp. 331-362.
- VIDAL-BENEYTO, J., *La corrupción de la democracia*, Barcelona: Catarata, 2010.
- VILLA SÁNCHEZ, J.A. “Vida buena y acción en la ética de Paul Ricoeur” en *Tópicos: revista de Filosofía*, núm. 49, 2015.
- VILLALBA, S., Obstáculos para la Democracia en Paraguay: la exclusión de los pueblos indígenas”, en González, M. y Cruz D. (Eds.), *Democracia na América Latina: Democratização, tensões e aprendizados*, CLACSO, 2018, pp. 206-225.
- VIOLANTE, L., *Il ciclo mafioso*, Bari: Laterza, 2002.
- VOSOUGHI, S., ROY, D., y ARAL, S., “The spread of true and false news online”, *Science*, vol. 359, Issue 6380, 2018, pp. 1146-1151.
- WADE, P., “El concepto raza y la lucha contra el racismo”, *Estudios Sociológicos*, 40, 2022, pp. 163-192.
- WALT, S., “Europe’s Future Is as China’s Enemy”, *Foreign Policy*, January 22, 2019.
- WALTZ, K. N., *Man, the state, and war: A theoretical analysis*, Columbia: Columbia University Press, 2001.
- WALTZ, K. N., *Theory of international politics*, Waveland Press, 2010.
- WATZLAWICK, P., BEAVIN, J., y JACKSON, D., *Teoría de la comunicación humana. Interacciones, patologías y paradojas*, 4ª edición. Barcelona: Herder, 1985.
- WAYLEN, G., *Gender, politics and the state*, London: Routledge, 2012.
- WEBER, M., ¿Qué es la burocracia?, Leviatán, 1991.
- WEBER, M., “The Profession and Vocation of Politics”, en Lassman y R. Speird (ed.), *Weber: Political Writings*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010 pp. 309-369.
- WEBER, M., *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- WILLIAMS, P., “Redes transnacionales de delincuencia”, Arquilla, J. y D. Ronfeldt (eds.), *Redes y guerras en red. El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*, Madrid: Alianza, 2003, pp. 88-123.
- WILSON, E., “Deconstructing the Shadows”, en Wilson, Eric (ed.), *Government of the Shadows: Parapolitics and Criminal Sovereignty*, Londres: Pluto Press, 2009, pp. 13-55.
- WOLFE, J., *Filosofía Política. Una introducción*, Barcelona: Ariel Filosofía, 2001.
- WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, E., *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, 2000.
- WOLFGANG, M. E. y F. FERRACUTI, *La subcultura de la violencia*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1971.
- WOLIN, S., *Democracia S. A. La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido*, Barcelona: Katz, 2008.

- WORK, R. y BRIMLEY, S., “20YY Preparing for War in the Robotic Age”, CNAS. January 2014.
- YOUNGERS, C. A. y E. ROSIN (eds.), *Drogas y Democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, WOLA, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2005.
- ZAGREBELSKY, G., *El derecho dúctil*, Madrid: Trotta, 2018.
- ZAKARIA, F., “The Rise of iliberal Democracia”, *Foreign Affairs*, 76, 6, 1997, pp. 22-43.
- ZAKARIA, F., *El futuro de la Libertad*, Madrid: Taurus, 2003.
- ZARANKIN, A., SALERNO, M., y PEROSINO, M., (comp.), *Historias desaparecidas: arqueología, memoria y violencia política*, Córdoba: Encuentro Grupo Editor, pp.11-24.
- ZHIQUN, Z., “Interpreting China’s “Wolf-Warrior Diplomacy”. What explains the sharper tone to China’s overseas conduct recently?”, *The Diplomat*, May 15, 2020. Accesible en: <https://thediplomat.com/2020/05/interpreting-chinas-wolf-warrior-diplomacy/>
- ZIPPELIUS, R., *Teoría General del Estado*, Porrúa: Ciudad de México, 2009.
- ZÜRN, M., *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Suhrkamp, 1998.

Entrevistas realizadas

- Élite 1, (2018). Ex Asambleísta Nacional, Provincia de Zamora Chinchipe 2009 - 2013 y 2013-2017, entrevista.
- Élite 2, (2017). Ex Jefe de Inteligencia del Ejército 2008, entrevista.
- Personal SENAIN . (2019). Analista informático 2010-2014, entrevista.
- Personal SENAIN 2. (2018). Analista Coordinación de Inteligencia SENAIN periodo 2013-2017, entrevista.
- Personal SENAIN 3. (2018). Asesor Secretario de Inteligencia 2012, entrevista.
- Personal SENAIN 4. (2020). Asesor Subsecretario de Inteligencia 2011, entrevista.
- Personal SENAIN 5. (2019). Analista de Recursos Humanos SENAIN periodo 2010- 2019, entrevista.
- Yasunidos 1, (2016). Activista, entrevista.
- Yasunidos 2, (2016). Dirigente, entrevista.

RESEÑAS CURRICULARES DE LOS AUTORES

COORDINADORES DE LA OBRA:

Daniel Sansó-Rubert Pascual

Profesor de Ciencia Política y Políticas Públicas de Seguridad. Secretario Académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Profesor invitado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Ecuador). Ha sido profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad Europea (Madrid) y director de la Cátedra de Estudios Jurídicos, Políticos y de la Administración de la misma universidad. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración y en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela. Grado en Criminología por la misma universidad, donde también obtuvo su doctorado en Derecho con Premio Extraordinario. Máster en seguridad por la Universidad de Salamanca (USAL) a la que sigue adscrito como miembro del Observatorio de Criminalidad Organizada Transnacional (OCOT). Director del Grupo de Investigación sobre Políticas Públicas, Seguridad Internacional y Gobernanza Global y secretario académico del Centro de Estudios de Seguridad (CESEG) de la Universidad de Santiago de Compostela (USC).

dsansorubert@poli.uned.es

Julia Pulido Gragera

En la actualidad es Directora de gabinete del Consejero de Medioambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad de Madrid y profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid (en excedencia). Doctora por la Universidad de Valencia, ha sido Jefa de Estudios del área de CC. Políticas y Empresa en la Universidad Alfonso X el Sabio y profesora titular de Relaciones Internacionales y Seguridad en la Universidad Europea de Madrid. En el ámbito profesional, ha sido Directora de gabinete del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid y ha desempeñado labores de consultoría estratégica en asuntos públicos para distintas corporaciones en proyectos internacionales.

En el ámbito de la investigación, ha sido Associate Research Fellow en el think tank IDEAS perteneciente a London School of Economics and Political Sciences y directora del grupo de investigación “Políticas públicas, seguridad internacional y gobernanza global” de la Universidad Europea de Madrid. Ha desempeñado tareas de investigación en diferentes proyectos, entre otras universidades, en la Universidad de Salamanca, Universidad de Santiago de Compostela, en el Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” y Universidad Complutense de Madrid.

Es especialista en Seguridad internacional, estudios estratégicos, conflictos asimétricos y crimen organizado y cuenta con una treintena de publicaciones.

jupulido@ucm.es

AUTORES:

Martín A. Rocha Espíndola

Martín Rocha Espíndola es licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Máster en Derecho español por la Universidad de Valladolid, Doctor en Derecho por esa misma Universidad y en Humanidades por la Universidad Rey Juan Carlos, además es colegiado no ejerciente por el Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid. Es profesor en el ICADE (Universidad Pontificia de Comillas) y en la Universidad Camilo José Cela, centros donde imparte asignaturas tales como Ética profesional, Filosofía del Derecho, Historia del Derecho y Teoría del Derecho. Su ámbito de investigación, en la actualidad, está centrado en la filosofía moral, en la filosofía jurídica y en la filosofía política.

marocha@comillas.edu

David García Cantalapiedra

David García Cantalapiedra es Doctor en Ciencias Políticas con Premio Extraordinario por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Fue galardonado con el Premio Nacional de Defensa 2001, Ministerio de Defensa de España.

Actualmente es Profesor Titular en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas de la UCM y Director del Grupo Complutense de Estudios Estratégicos. También es profesor de Política Exterior de Estados Unidos y Relaciones Transatlánticas en la Escuela Diplomática de España y también es profesor del Curso de Estado Mayor Conjunto de la Escuela de las Fuerzas Armadas de España (ES-FAS), Máster Conjunto Ministerio de Defensa de España-UCM. Actualmente participa en un Programa Nacional de Investigación sobre Delincuencia Organizada Transnacional 2021-2024.

djgarcia@pdi.ucm.es

Manuel Vázquez Muñoz

Manuel Vázquez Muñoz es Doctor por la Universidad Complutense de Madrid y Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, especialidad de Relaciones Internacionales, también por dicha universidad. Teniente coronel del Cuerpo General del Ejército de Tierra español, especialidad fundamental de Sistemas Electrónicos. Actualmente, se encuentra realizando el Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Ha sido asesor de comunicación estratégica de la ministra de Defensa, del Jefe de Estado Mayor de la Defensa y de la Unidad Militar de Emergencias. Con amplia experiencia internacional, ha estado destinado en el Cuartel General que la OTAN tiene a nivel estra-

tégico (SHAPE) en Mons (Bélgica) y ha participado en misiones internacionales. Su labor profesional ha sido reconocida con diversas condecoraciones militares.

Fredy Rivera Vélez

Doctor en Sociología Universidad Nacional de Cuyo, Argentina, Postdoctorado Universidad de Santiago de Compostela, Magíster en Ciencias Sociales por FLACSO de México. Profesor titular en FLACSO Ecuador. Se desempeñó como Vicerrector de Investigación de esa Sede en los períodos 2011-12 y 2016-18. En el ámbito gubernamental ejerció dos subsecretarías de Estado entre los años 2008 y 2010: Seguridad Interna y Coordinación Política del Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos. Presidió el *Consejo Directivo de Cooperación Internacional de la República del Ecuador*. Es director de la Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad URVIO <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/>

frivera@flacso.edu.ec

Lester Cabrera Toledo

Doctor (Ph.D.) en Estudios Internacionales, FLACSO Ecuador. Autor de más de 40 artículos académicos publicados en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Inglaterra, México y Portugal, y del libro “¿Por una línea en el mar? Alegorías y discursos geopolíticos entre Chile y el Perú”. Profesor visitante de FLACSO Ecuador, y por la Universidad San Francisco de Quito. Actualmente se desempeña como Subsecretario de Estudios y Política de la Seguridad en el Ministerio del Interior.

lecabrerafl@flacso.edu.ec

Claudia Cruz Almeida

Claudia Cruz Almeida es Gerente de Proyectos Junior en el Departamento de Apoyo a la Negociación y Mediación. Anteriormente apoyó al Departamento de Transformación de Conflictos como pasante.

Antes de incorporarse a Berghof, Claudia adquirió experiencia en el campo de la consolidación de la paz al completar en 2019 una pasantía en la Misión Permanente de España ante la Oficina de las Naciones Unidas en Viena y en 2020 una pasantía en el Instituto de Investigación y Capacitación en Acción por la Paz de Rumania. En su trabajo e investigación. Su área de trabajo se centra en las transiciones posconflicto y los movimientos no violentos, que adoptan una perspectiva sensible al género.

Doble Licenciatura en Negocios Internacionales y Relaciones Internacionales por la Universidad Europea de Madrid y disfrutó de experiencias de intercambio en la Europa-Universität Viadrina y la London School of Economics and Political Science (LSE). También ha cursado ya un primer Máster en Cooperación al Desarrollo y Educación Emancipadora por la Universidad del País Vasco y actualmente cursa el Máster en Estudios de Paz y Conflictos en la Otto-von-Guericke Universität Magdeburg.

María Isabel Torres Cazorla

Profesora titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Málaga. Colaboró con el Relator Especial en materia de actos unilaterales de los Estados de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU (2003-2006). Coordinó la edición del *Spanish Yearbook of International Law*, publicada en M. Nijhoff Publ. (Secretaría, 2005-2009 y Directora 2009-2013). Actualmente es IP del proyecto de investigación MESESA (Medio ambiente, seguridad y salud: grandes retos del Derecho en el siglo XXI), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. Autora de numerosos libros y artículos, muchos de los cuales se pueden consultar en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=73674>.

mtorres@uma.es

Laura Zúñiga Rodríguez

Catedrática de Derecho Penal de la Universidad de Salamanca. Ha realizado estancias de investigación en las universidades de Friburgo de Suiza y de Friburgo de Alemania. Esta última estancia en el Instituto de Derecho Penal Económico y Criminología con el Prof. Klaus Tiedemann. Ha publicado en España las siguientes monografías: “Libertad personal y seguridad ciudadana”, “Bases para un modelo de imputación de responsabilidad penal de las personas jurídicas”, “Política Criminal” y “Criminalidad organizada y sistema del Derecho Penal”. Su última monografía es: “Fundamentos de la responsabilidad penal de las personas jurídicas” (2020). Ha publicado capítulos de libros en “Manual de Derecho Penitenciario”, “Introducción al Derecho Penal”. Autora de diversos artículos publicados en revistas especializadas en España, Portugal, Italia, Perú, Colombia, Guatemala, Brasil, Argentina, México y Chile. Sus líneas de investigación son: Derechos Humanos y Derecho Penal, Responsabilidad penal de las Personas Jurídicas, Política Criminal y Criminalidad organizada. En la actualidad es Directora del Máster de Derecho Penal de la Universidad de Salamanca (<http://masterderechopenal.es/>) y Directora del Observatorio de la Criminalidad Organizada Transnacional (<http://crimtrans.usal.es/>).

lzt@usal.es

José Julio Fernández Rodríguez

Doctor en Derecho, licenciado en Derecho con premio extraordinario, licenciado en Ciencias Políticas y Sociales, licenciado en Periodismo, licenciado en Comunicación Audiovisual, y diplomado en Estudios de Seguridad y Defensa. Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Santiago de Compostela (USC). Fue valedor de pobo de la Comunidad Autónoma de Galicia (ombudsman de Galicia, España). Asimismo, director del Centro de Estudios de Seguridad (CESEG) de la USC. Antiguo delegado de protección de datos de la USC y miembro de la Junta Electoral de Santiago de Compostela. Estancias de investigación y ampliación de estudios en universidades y centros de Alemania, Brasil, España, Francia, Italia, México y Portugal, incluyendo tres tribunales constitucionales. Autor de numerosas publicaciones científicas con elevado impacto (más de 180 entre monografías, capítulos de libro y artículos de investigación), que vieron la

luz en quince países, sobre teoría de la constitución, derechos fundamentales, tecnología, justicia constitucional, el principio de transparencia, defensorías del pueblo, internet, seguridad y defensa. Asistió como experto a diversos programas jurídicos internacionales de cooperación y de fortalecimiento institucional (Cabo Verde, Perú, Turquía). Cruz del Mérito Naval con distintivo blanco (Reino de España). Doctor Honoris Causa por la Universidad Antonio Guillermo Urrelu.

josejul.fernandez@usc.es

Lorena Y. Piedra Cobo

Licenciada en Gestión Social, máster en Relaciones Internacionales, doctora en Estudios Latinoamericanos, docente de la Facultad de Ciencias Humanas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y docente invitada por la Academia de Defensa Militar Conjunta. Publicaciones recientes: “Enemigos internos e institucionalidad de inteligencia fuerte: León Febres Cordero y Rafael Correa Delgado”. En *Urvio*, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

lypiedra@puce.edu.ec

Liosday Landaburo Sánchez

Máster en Relaciones Internacionales, con mención en Seguridad y Derechos Humanos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador. Es candidato a doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Salamanca, España. Es docente de la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE) y Editor Asociado de *URVIO*. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad. Es investigador de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR) y del Observatorio Asia-América Latina. Trabaja las líneas de investigación de seguridad, política exterior y migración.

llandaburo@flacso.edu.ec

GRACIAS POR CONFIAR EN NUESTRAS PUBLICACIONES

Al comprar este libro le damos la posibilidad de consultar gratuitamente la versión ebook.

Cómo acceder al ebook:

- ☞ **Entre en nuestra página web**, sección Acceso ebook
(www.dykinson.com/acceso_ebook)
- ☞ **Rellene el formulario** que encontrará insertando el código de acceso que le facilitamos a continuación así como los datos con los que quiere consultar el libro en el futuro (correo electrónico y contraseña de acceso).
- ☞ Si ya es **cliente registrado**, deberá introducir su **correo electrónico y contraseña habitual**.
- ☞ Una vez registrado, **acceda a la sección Mis e-books de su cuenta de cliente**, donde encontrará la versión electrónica de esta obra ya desbloqueada para su uso.
- ☞ Para consultar el libro en el futuro, ya sólo es necesario que se identifique en nuestra web con su correo electrónico y su contraseña, y que se dirija a la sección Mis ebooks de su cuenta de cliente.



CÓDIGO DE ACCESO

Rasque para ver el código

Nota importante: Sólo está permitido el uso individual y privado de este código de acceso. Está prohibida la puesta a disposición de esta obra a una comunidad de usuarios.



**MANTÉNGASE INFORMADO
DE LAS NUEVAS PUBLICACIONES**

**Suscríbase gratis
al boletín informativo
www.dykinson.com**

Y benefíciase de nuestras ofertas semanales