



Revista Política y Estrategia Nº 132, (2018)

Editada por: **Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) Chile.**

Lugar de edición: Santiago, Chile

Dirección web:

<http://www.politicayestrategia.cl>

ISSN versión digital: 0719-8027

ISSN versión Impresa: 0716-7415

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i132>

Para citar este artículo / To cite this article: SOTO, Reyes, Javiera: *“El impacto del terrorismo islamista del siglo XXI en la doctrina estratégica de Estados Unidos y la Federación Rusa: un estudio comparativo”*

Revista Política y Estrategia Nº 132, pp. 47-94

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i132.241>

Si desea publicar en Política y Estrategia, puede consultar en este enlace las Normas para los autores:

To publish in the journal go to this link:

<http://politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#authorGuidelines>



La Revista Política y Estrategia está distribuida bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

EL IMPACTO DEL TERRORISMO ISLAMISTA DEL SIGLO XXI EN LA DOCTRINA ESTRATÉGICA DE ESTADOS UNIDOS Y LA FEDERACIÓN RUSA: UN ESTUDIO COMPARATIVO[∞]

JAVIERA SOTO REYES*

RESUMEN

En el mundo globalizado, la amenaza del terrorismo se ha vuelto cada vez más cercana y patente, afectando las percepciones de los Estados respecto a la seguridad. El 11S es el punto de inflexión de esta nueva era. Es la fecha que marca el cambio tanto en la percepción de la amenaza terrorista, como en la forma en que los países se harán cargo de ella. El objetivo principal del trabajo es investigar la relación existente entre el terrorismo posterior 11S y las Estrategias de Seguridad de Estados Unidos y de la Federación Rusa, en cuanto a cómo afecta éste a diferentes concepciones sobre la seguridad nacional. Un análisis comparativo de los documentos estratégicos permite identificar tanto la continuidad de elementos en el tiempo, lo que refleja la cultura estratégica de cada país; como las adaptaciones que las políticas de seguridad desarrollan en el entorno estratégico cambiante.

Palabras Clave: Terrorismo; Federación Rusa; EE.UU.; amenazas; Estrategias de Seguridad.

THE IMPACT OF THE ISLAMIST TERRORISM OF THE 21ST CENTURY IN THE STRATEGIC DOCTRINE OF THE UNITED STATES AND THE RUSSIAN FEDERATION: A COMPARATIVE STUDY

ABSTRACT

In the globalized world, the threat from terrorism is felt much closer each time and has become more visible, thereby affecting the

* Máster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo, Especialidad en Seguridad y Desarrollo, Universitat Autònoma de Barcelona. Diplomado en Seguridad Multidimensional, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Licenciatura en Historia, Facultad de Historia, Geografía y Ciencias Políticas, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile. Actualmente cumple funciones como Coordinadora en la Unidad Territorial, en la Dirección de Seguridad Pública, Municipalidad de Las Condes. javierasotore@gmail.com ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2506-6319>

[∞] Fecha de recepción: 100918 - Fecha de aceptación: 311018.

perceptions of the States regarding security. September 11th is referred to as the turning point of this new era. This day has marked the change regarding the perception of terrorism as a threat and regarding the measures countries have adopted to take care of it. The main objective of this article is to investigate the relationship between the subsequent terrorism 11S and the Security Strategies of the United States and the Russian Federation, in order to see how it affects different conceptions of national security. This paper will conduct a comparative analysis of the strategic documents, which will help to identify the elements over time – that is, what is reflected by the cultural strategy of each country- such as the adjustment of the developed security policies in face of the changing strategic environment.

Key Words: *Terrorism; Russian Federation; USA; threat; Security Strategies.*

O IMPACTO DO TERRORISMO ISLAMISTA DO SÉCULO XXI NA DOCTRINA ESTRATÉGICA DOS ESTADOS UNIDOS E DA FEDERAÇÃO DA RÚSSIA: UM ESTUDO COMPARATIVO

RESUMO

No mundo globalizado, a ameaça do terrorismo tornou-se cada vez mais próxima e patente, afetando as percepções dos Estados em relação à segurança. 9/11 é o ponto de virada desta nova era. É a data que marca a mudança tanto na percepção da ameaça terrorista quanto na maneira como os países se encarregarão dela. O principal objetivo do trabalho é investigar a relação entre o subsequente terrorismo 11S e as Estratégias de Segurança dos Estados Unidos e da Federação Russa, em termos de como isso afeta diferentes concepções de segurança nacional. Uma análise comparativa dos documentos estratégicos permite identificar tanto a continuidade dos elementos ao longo do tempo, que reflete a cultura estratégica de cada país; como as adaptações que as políticas de segurança desenvolvem no ambiente estratégico em mutação.

Palavras-chave: Terrorismo; Federação Russa; EE.UU.; ameaças; Estratégias de Segurança.

INTRODUCCIÓN

En el mundo globalizado, la amenaza del terrorismo se ha vuelto cada vez más cercana y patente producto del avance de la tecnología, las formas inéditas de actuación y la masividad de los medios de comunicación, todo lo cual afecta las percepciones tanto de los Estados como de las personas. Vivimos una nueva era de violencia que se ha vuelto más globalizada y fragmentada al mismo tiempo, proceso que ha alterado el alcance del terrorismo, dándole un carácter mundial, tanto por el espacio geográfico donde se distribuyen sus redes, como por las repercusiones que genera¹. Lo anterior ha implicado reflexiones respecto de la seguridad de los individuos, las sociedades y los Estados.

El 11S es el punto de inflexión de esta nueva era. Es la fecha que marca el cambio en la percepción de la amenaza terrorista, así como en la forma en que los países se harán cargo de ella. Del terrorismo entendido desde un punto de vista clásico, que buscaba algo a cambio o incluso negociar, pasamos a un nuevo tipo de terrorismo, impuesto por Al Q'aida, en el que no se negocia, sino que se busca la eliminación total del enemigo. Ante esto, los países han tenido que buscar nuevas respuestas.

A pesar de que la gran mayoría de atentados no se dan en los países de Occidente, éstos han visibilizado el tema de forma importante. El terrorismo es tratado como uno de los temas más relevantes en cuanto a la Seguridad Nacional de diferentes Estados. Por ende, investigarlo es un aporte académico para el mundo de la seguridad y podría arrojar luz para trabajos futuros respecto a cómo es tratado según diferentes percepciones.

El objetivo principal es investigar la relación existente entre el terrorismo y las Estrategias de Seguridad de EE.UU. y de la Federación Rusa, en el sentido de ver cómo afecta éste a diferentes concepciones sobre la Seguridad Nacional. En otras palabras, se busca estudiar la evolución de las Estrategias de Seguridad de acuerdo a la transformación de la amenaza terrorista. La elección de los casos de estudios se debe principalmente a la importancia internacional que juegan ambos países, sobre todo en Medio Oriente, pero fundamentalmente a que ambos presentan perspectivas y líneas políticas diferentes. EE.UU. exhibe la visión occidental del tema, mientras que la Federación Rusa implica una visión euroasiática, por lo tanto, un estudio comparado nos ayuda a completar perspectivas geográficas.

Respecto a los objetivos específicos, en primer lugar, se analizarán los cambios en las Estrategias de Seguridad en relación al terrorismo, tomando como

¹ Cf. DE SOUSA, Susana. Transnational terrorism and diffused risks in a globalized world. En: RODRÍGUEZ, Teresa; GARCÍA, Rafael, "et al". Globalization and international security: an overview. Nueva York, Nova Science Publishers, 2015. pp. 184 y 187.

inicio la estrategia anterior al 11S correspondiente a cada país. En segundo lugar, la investigación busca determinar hacia dónde se han enfocado las diferentes Estrategias. En el caso de la Federación Rusa se decidió incluir no solo las Estrategias de Seguridad, sino que también el Concepto de Seguridad Nacional del 2000 y los Conceptos de Política Exterior, con el fin de hacer más exhaustivo el análisis. Por su parte, EE.UU. presenta Estrategias de Seguridad bastante más profundas, conteniendo mayor información en relación a las disponibles para el caso ruso. Por último, como los documentos no se realizan en los mismos años, se intentará comparar los que están más cercanos en el tiempo.

Las preguntas principales que guían la investigación son ¿Cómo ha impactado el terrorismo posterior al 11S en las Estrategias de Seguridad de EE.UU. y de la Federación Rusa? ¿Qué entiende cada uno de ellos por terrorismo? ¿Qué ha cambiado y qué se ha mantenido? ¿Han tendido hacia un enfoque preventivo o represivo? ¿Multilateral o unilateral? ¿Apuntan hacia una cooperación en un organismo internacional o hacia alianzas más reducidas? Se establece que sí ha habido un claro impacto del terrorismo en las doctrinas estratégicas de los países, principalmente en EE.UU., aunque la Federación Rusa también presenta una serie de cambios.

El marco analítico corresponde a un estudio comparativo de los documentos estratégicos. Un análisis cronológico de éstos y la comparación entre ellos permite identificar la continuidad de elementos en el tiempo, lo cual refleja la cultura estratégica del país, su visión de mundo y el modo en que pretende hacer valer sus intereses nacionales, mientras que las novedades de cada documento reflejan las adaptaciones de la política de seguridad en el entorno estratégico cambiante². Ahora bien, muchas veces los gobiernos no siguen al pie de la letra o incluso, no actúan, según los lineamientos establecidos en el papel, siendo un tópico muy interesante de analizar. Sin embargo, es necesario aclarar que debido a tiempo y espacio, el artículo trata solo de lo establecido en los documentos, no así de lo que hacen en la práctica los gobiernos.

La variable dependiente corresponde a los diferentes documentos estratégicos analizados, mientras que la independiente corresponde a la amenaza terrorista. Para la operacionalización de variables se realizarán diferentes categorías con el fin de poder encasillar los cambios según temas y poder comparar. Éstas tienen relación con el enfoque al que tienden las doctrinas. La primera corresponde al concepto de terrorismo y cómo lo entiende cada país. La segunda, a la prevención o la represión. La tercera a la multilateralidad o unilateralidad. La cuarta al sistema de cooperación.

² RUÍZ González, Francisco J. El concepto de política exterior de Rusia: un estudio comparativo. En: Documentos Marco, Instituto Español de Estudios Estratégicos, DIEEEM06-2013, abril 2013. p. 5.

EVOLUCIÓN DE LOS DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS DE LA FEDERACIÓN RUSA

1.1. *Estrategias de Seguridad*³

La Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa de 1997 (en adelante, ESN 1997), enfoca la amenaza terrorista y su aumento en el etnocentrismo y el chovinismo⁴, así como en “el papel destructivo que desempeñan diversas sectas religiosas que causan daños considerables”⁵, tema que será transversal a una serie de documentos estratégicos, lo que se explica no solo por el papel del terrorismo yihadista, sino que principalmente por el caso de Chechenia.

En cuanto a las respuestas, la lucha contra el terrorismo debe orientarse hacia la prevención y el fin de las acciones ilícitas⁶, sin embargo, no es clara en especificar las medidas encaminadas a eso. Debido a que esta amenaza evoluciona hacia un fenómeno global, debe abarcarse “aprovechando el potencial de todas las ramas del poder estatal sobre la base de una amplia cooperación entre los servicios de la Federación Rusa y sus homólogos en otros países a nivel interestatal”⁷.

La Estrategia de Seguridad de la Federación Rusa hasta 2020, del 2009⁸ (en adelante ESN 2009) comienza diciendo que la Federación Rusa “resistió las presiones del nacionalismo, el separatismo y el terrorismo internacional”⁹, aludiendo al contexto en el que se inscribe la Estrategia¹⁰. Sin embargo, dichos temas seguirán siendo fundamentales en cuanto a la seguridad nacional, así como el tema religioso.

La Seguridad Nacional se define como “la protección del individuo, la sociedad y el Estado frente a las amenazas nacionales y extranjeras, que garantiza los derechos y libertades constitucionales, una calidad de vida adecuada para los ciudadanos, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo estable de la

³ Para información exhaustiva sobre la Seguridad Nacional de la Federación Rusa véase MANILOV, Valery. National Security of Russia. Paper, Strengthening Democratic Institutions Project. Belfer Center, sf.

⁴ Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa, 1997, p. 12.

⁵ *Ibid.* p. 24.

⁶ *Ibid.* p. 7.

⁷ *Ibid.* p. 23.

⁸ Para más información véase GILES, Keir. Russia's National Security Strategy to 2020. NATO Defense College, Research Division, junio 2009 y MORALES Hernández, Javier. Russia's New National Security Strategy: Towards a 'Medvedev Doctrine'? ARI 135/2009, Real Instituto Elcano, 2009. Para mayor información sobre la Política de defensa rusa a nivel general véase: CIDOB. La política exterior de la Federación Rusa, Anuario Internacional CIDOB 2010, julio 2010 y PÉREZ del Pozo, María José. La Política De Seguridad y Defensa de Medvedev: ¿Renovación o Continuidad?, En: Boletín de información. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Num. 315, 2010, pp. 97-109.

⁹ Estrategia de Seguridad de la Federación Rusa hasta 2020, 2009, p. 1.

¹⁰ Publicada el 12 de mayo de 2009, menos de un mes después de haber terminado oficialmente la segunda guerra chechena.

Federación Rusa, la defensa y la seguridad del Estado”¹¹. Por su parte, la Amenaza a la Seguridad Nacional es definida como “la posibilidad directa o indirecta de dañar los derechos y libertades constitucionales, la calidad de vida, la soberanía/integridad territorial, el desarrollo estable de la Federación Rusa, la defensa y la seguridad del Estado”¹².

Sobre las influencias negativas a los intereses nacionales se encuentra la proliferación de ADM y su utilización por terroristas, “así como la mejora de las formas de actividad ilícita cibernéticas y biológicas, en el ámbito de la alta tecnología”¹³, lo cual es una novedad.

Respecto de la Seguridad Pública y del Estado, es necesario mejorar las medidas de aplicación de la ley para la prevención, interrupción y descubrimiento de actos de terrorismo¹⁴. A su vez, la resolución de desafíos se logra mediante el aumento de la implementación efectiva de los poderes locales de autogobierno, la renovación de equipos tecnológicos y tecnologías de producción en diferentes ámbitos¹⁵.

La actividad de organizaciones y estructuras nacionalistas, religiosas, étnicas o de otro tipo, así como la actividad de organizaciones terroristas internacionales que actúan en la Federación Rusa y organizan el sabotaje desde su territorio¹⁶ son elementos prioritarios. Por otro lado, la ESN 2009 es la primera que habla de “terrorismo nacional”¹⁷, lo que presenta una novedad interesante.

Sobre la cooperación, establece los esfuerzos por construir una asociación estratégica y equitativa con EE.UU., sobre la base de intereses compartidos, donde la cooperación antiterrorista ocupa el penúltimo punto¹⁸.

La Estrategia de Seguridad de la Federación Rusa de 2015¹⁹ (en adelante ESN 2015) utiliza los mismos conceptos que la anterior, aunque cambian las definiciones²⁰. La ESN 2015 está inscrita en un nuevo contexto determinado por

¹¹ Estrategia de Seguridad de la Federación Rusa hasta 2020, 2009, p. 2.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibid.* p. 3.

¹⁴ *Ibid.* p. 8.

¹⁵ *Ibid.* pp. 9 y 10.

¹⁶ *Ibid.* p. 9.

¹⁷ *Ibid.* p. 8.

¹⁸ *Ibid.* p. 5.

¹⁹ Para más información respecto a esta estrategia véase LABORIE Iglesias, Mario. La Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa (Diciembre 2015). En: Documentos de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos, DIEEEO25-2016, marzo 2016. Para una comparación con la Estrategia de 2009 véase: PALACIOS, José Miguel. Nueva estrategia de seguridad rusa, Observatorio Paz, Seguridad y Defensa, 2016, y DĂNILĂ, Ștefan. The updated Russian Federation National Security Strategy. En: Romanian Military Thinking, Num. 2, 2016.

²⁰ En el caso de la Seguridad Nacional, el concepto es ampliado hacia otras esferas. “La seguridad nacional incluye la defensa del país y todo tipo de seguridad prevista en la Constitución y en la legislación de la Federación Rusa, principalmente estatal, pública, informativa, ambiental, económica, de transporte y de

las consecuencias de las Primaveras Árabes, la intervención de la OTAN en Libia, la aparición del Estado Islámico y la Guerra Civil en Siria, lugar en el cual la Federación ha llevado a cabo una importante actuación en favor del régimen de Bashar Al-Asad. Por tanto, el fortalecimiento de Federación Rusa tiene lugar en un contexto de nuevas amenazas a la seguridad nacional que son de naturaleza multifacética e interconectada²¹.

Establece que tanto la práctica de derrocar regímenes políticos legítimos, así como el surgimiento de “nuevos puntos calientes” y zonas no controladas se están expandiendo, lo cual fomenta la propagación del terrorismo y otras manifestaciones de extremismo²². Así también, el surgimiento y fortalecimiento del Estado Islámico (EI) “es el resultado de la política de doble rasero”²³, haciendo clara alusión a EE.UU.

Dentro de las principales amenazas a la Seguridad Pública la novedad radica en la mención a ataques de categoría informática, así como el uso de tecnologías de la comunicación que sirven para difundir propaganda.

Sobre las respuestas, aparece la necesidad de mejorar la reglamentación jurídica de la prevención, incluida la esfera de la información, el terrorismo y el extremismo y “desarrollar la cooperación entre la sociedad civil y los órganos que garantizan la seguridad del Estado y el orden público”²⁴. Se destaca la mención de “manifestaciones de radicalismo religioso”²⁵, que cada vez va tomando mayor importancia. Otra novedad señala la creación de “mecanismos para prevenir y neutralizar los conflictos sociales e interétnicos, así como mecanismos para contrarrestar la participación de los ciudadanos rusos en las actividades de los grupos delictivos y terroristas en el extranjero”²⁶. En el ámbito de la cultura, se busca la adopción de medidas para proteger a la sociedad de la expansión externa de ideologías, valores, e información destructiva; la aplicación del control en la esfera de la información y la prevención de la propagación de productos extremistas; así como la aplicación de elementos preventivos en escuelas²⁷.

seguridad energética y de seguridad individual”. Mientras que el de Amenazas a la Seguridad Nacional se reduce al “conjunto de condiciones y factores que crean una posibilidad directa o indirecta de perjuicio para los intereses nacionales”, p. 2.

²¹ Estrategia de Seguridad de la Federación Rusa, 2015, p. 3.

²² *Ibíd.* p. 5. Para más información véase: MILOSEVICH, Mira. ¿Hacia dónde va Rusia? En: Cuadernos de Pensamiento Político, FAES, número 37, enero-marzo 2013.

²³ Estrategia de Seguridad de la Federación Rusa, 2015, p. 5.

²⁴ *Ibíd.* p. 9.

²⁵ *Ibíd.* p. 10.

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *Ibíd.* pp. 18 y 22.

1.2. El Concepto de Seguridad Nacional de la Federación Rusa 2000

Dentro de los documentos de planificación estratégica el Concepto de Seguridad Nacional del 2000 (en adelante CSN 2000) es fundamental²⁸. La idea de la seguridad del pueblo y su organización espacial, política y territorial en el Estado ha sido una de las más importantes en la historia moderna de la Federación, regulando a su vez las relaciones con el mundo exterior. “Es por eso que el concepto de seguridad nacional debe ser visto como la guía más importante para el liderazgo político ruso en la consecución de los objetivos estratégicos del país”²⁹. El concepto especifica los criterios para garantizar la seguridad del individuo, la sociedad y el Estado, tanto de las amenazas externas como internas en todos los ámbitos de la vida, definiendo la Seguridad Nacional de la Federación Rusa como “la seguridad de su pueblo multiétnico en cuanto agente de la soberanía y fuente única del poder en la Federación Rusa”³⁰.

La protección contra el terrorismo es el componente número uno de los intereses nacionales de la Federación³¹, siendo la segunda prioridad la neutralización de las causas y condiciones que contribuyen a la aparición del fanatismo político y religioso, el separatismo étnico, los conflictos religiosos y el terrorismo³².

Respecto a las respuestas, el CSN 2000 acusa una falta de eficacia en el sistema de medidas y el insuficiente abastecimiento legal y técnico-material de las actividades de prevención del terrorismo³³. Por lo tanto, la consolidación de las estructuras que contrarrestan el terrorismo y la creación de las condiciones para su funcionamiento eficaz³⁴ son fundamentales. La lucha contra el terrorismo debe realizarse en base a un conjunto de medidas estatales, con especial atención a la persecución de los responsables independientemente de donde se planifique o realice el acto terrorista³⁵.

Dentro de los intereses comunes con otros Estados, el terrorismo internacional es uno de los prioritarios y establece que este problema se ha agravado fuertemente, lo que condiciona la necesidad urgente de aunar los esfuerzos de la comunidad internacional³⁶. Es necesario cooperar con otros Estados, sus organismos gubernamentales y servicios especiales, así como con organizaciones internacionales que luchan contra el terrorismo, además de aprovechar la expe-

²⁸ Para un análisis comparativo entre el Concepto de Seguridad de 1997 y el del 2000 véase GODZIMIRSKI, Jakub M. Russian national security concepts 1997 and 2000: A comparative analysis. *European Security*, Vol. 9, Num. 4, 2000, pp. 73-91.

²⁹ GODZIMIRSKI. Op. Cit. p. 75.

³⁰ Concepto de Seguridad Nacional, 2000, p. 1.

³¹ *Ibíd.* p. 5.

³² *Ibíd.* p. 4.

³³ Véase: GODZIMIRSKI. Op. Cit. p. 84.

³⁴ Concepto de Seguridad Nacional, 2000, p. 16.

³⁵ *Ibíd.* p. 17.

³⁶ *Ibíd.* p. 3.

riencia internacional en la lucha y crear un mecanismo coordinador que contrarreste la amenaza³⁷.

1.3. Conceptos de Política Exterior³⁸

En el Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa del 2000 (en adelante CPE 2000), el crecimiento del terrorismo internacional y su influencia en la globalización y la estabilidad regional es una amenaza prioritaria, por lo que la tarea más importante es combatirlo. Para ello, es necesario adoptar nuevas medidas para intensificar la cooperación, la cual debiera realizarse principalmente en formatos multilaterales, así como con organismos internacionales especializados y en el plano bilateral. Por último, el prolongado conflicto en Afganistán crea una amenaza real para la seguridad de las fronteras del sur de la Comunidad de Estados Independientes, afectando directamente a los intereses de la Federación³⁹.

El Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa del 2008 (en adelante CPE 2008) habla de los nuevos desafíos y amenazas globales que requieren de una respuesta adecuada de toda la comunidad internacional, siendo el terrorismo internacional la primera prioridad. Un factor importante en la configuración del Sistema Internacional es el tema religioso, donde el “separatismo creciente, el extremismo étnico nacional y religioso”⁴⁰ son factores que afectan los intereses de la Federación, especialmente en las zonas del Cáucaso norte. Afganistán sigue siendo prioridad, pero también se vuelve importante “la prevención de los riesgos de desestabilización de las situaciones en Asia Central y Transcaucasia”⁴¹, debido principalmente a la escalada de tensiones con Georgia, que terminó en una corta guerra el mismo 2008⁴².

Un aspecto que resulta profundamente interesante es la alusión a la actuación unilateral que, como veremos, es muy característica de los documentos estratégicos de EE.UU.⁴³. Así, la novedad es la mención al Artículo 51 de la Carta

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Para un estudio detallado de los Conceptos de 2000, 2008 y 2013 véase: RUIZ. Loc. Cit. Para información sobre la política exterior de la Federación Rusa hasta 2010 véase DE LA CÁMARA. Loc. Cit.

³⁹ “Rusia, en cooperación con otros Estados interesados, hará esfuerzos constantes con miras a lograr una solución política duradera y justa del problema afgano e interceptar la exportación de terrorismo y extremismo de ese país”, Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa, 2000, p. 11.

⁴⁰ Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa, 2008, p. 5.

⁴¹ *Ibid.* p. 14.

⁴² EL concepto se publicó en julio de aquel año, mientras que el conflicto armado comenzó el 7 de agosto.

⁴³ “Rusia reconoce plenamente su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad tanto a nivel mundial como regional y está dispuesta a emprender acciones conjuntas con todos los demás Estados interesados para encontrar soluciones a problemas comunes. Si nuestros socios no están preparados para los esfuerzos conjuntos, la Federación Rusa, para proteger sus intereses nacionales, tendrá que actuar unilateralmente pero siempre sobre la base del derecho internacional”, Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa, 2008, p. 6.

de Naciones Unidas, que toma como fundamento jurídico adecuado para el uso de la fuerza en legítima defensa⁴⁴.

Para contrarrestar el terrorismo es necesario tener en cuenta medidas político-jurídicas, de promoción, socioeconómicas y especiales centradas en el aspecto preventivo, así como también, es necesaria la elaboración de “nuevas medidas encaminadas a consolidar la coalición mundial contra el terrorismo bajo la égida de las Naciones Unidas con la participación de organizaciones regionales (...) sobre la base de convenciones y decisiones universales contra el terrorismo”⁴⁵.

Dentro de las novedades encontramos la mención a la OTAN, donde la Federación considera importante garantizar un desarrollo progresivo de interacción⁴⁶. Se menciona por primera vez la importancia de favorecer nuevos acuerdos con EE.UU. en diversos temas, así como “la ampliación de la cooperación en la lucha contra el terrorismo”⁴⁷.

El Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa de 2013 (en adelante CPE 2013) establece la aparición de nuevas amenazas y desafíos de carácter transfronterizo, los cuales escalan y crecen rápidamente, diversificando su carácter y geografía. Dentro de éstos se menciona el terrorismo internacional, pero la novedad es “la radicalización de la opinión pública, la que provoca el extremismo religioso y antagonismos étnicos y religiosos”⁴⁸.

Respecto al fortalecimiento de la Seguridad Internacional, la Federación Rusa establece una serie de puntos prioritarios donde encontramos el reforzamiento de la seguridad nuclear física y tecnológica, y medidas para garantizar la seguridad de la información⁴⁹. Vuelve a mencionar el Artículo 51 de la Carta de la ONU⁵⁰ y la lucha contra el terrorismo internacional como objetivo fundamental de la política nacional y exterior⁵¹.

El contexto en el que se desarrolla el Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa de 2016 (en adelante CPE 2016) implica ya la aparición, establecimiento y avance del Estado Islámico, además de la Guerra Civil Siria. Ante esto, se menciona la agudización de una serie de contradicciones donde la competencia global adquiere cada vez más un carácter civilizatorio en forma de rivalidad de valores, por lo que una de las tareas prioritarias es “promover colaboraciones entre culturas, religiones y civilizaciones dirigidas a garantizar un desa-

⁴⁴ *Ibíd.* p. 10.

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa, 2008, p. 17.

⁴⁷ *Ibíd.* p. 18.

⁴⁸ Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa, 2013, p. 6.

⁴⁹ *Ibíd.* p. 12.

⁵⁰ *Ibíd.* p. 13.

⁵¹ *Ibíd.*

rollo armonioso de la humanidad”⁵². La propagación extremista y la actividad de las organizaciones terroristas no solo se deben a los problemas fundamentales de desarrollo, sino que también a la injerencia externa que ha destruido mecanismos tradicionales de gestión pública y de seguridad, lo cual hace alusión, una vez más, a EE.UU. Los valores ideológicos impuestos desde fuera han incrementado la reacción negativa de diversas sociedades, lo cual es aprovechado por los extremistas⁵³. Más adelante establece que la amenaza terrorista adquiere un carácter absolutamente nuevo con la aparición del EI y grupos de la misma índole⁵⁴.

Frente a esto, se propone la creación de una amplia coalición internacional⁵⁵ que busque prevenir, contrarrestar y luchar, incluso mediante el uso de la fuerza militar, pero, lo que es muy importante, con el consentimiento de los Estados en cuyo territorio se lleva a cabo la lucha contra tales organizaciones y grupos⁵⁶. Sin embargo, reconoce que el terrorismo no puede ser erradicado únicamente con medidas militares o de orden público, por lo que apoya un uso enérgico y eficaz de las capacidades de instituciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones científicas y educativas, comunidades empresariales, asociaciones religiosas, ONG y medios de comunicación; establece que es fundamental eliminar las fuentes de su financiamiento; apoya los esfuerzos de las estructuras multilaterales encaminados a identificar a los Estados, personas físicas y jurídicas que tienen vínculos económicos con las organizaciones terroristas y, por último; aboga por consolidar los esfuerzos colectivos bajo la égida de la ONU⁵⁷.

EVOLUCIÓN DE LOS DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS DE EE.UU.

La Estrategia Nacional de Seguridad para una Edad Global del 2000 (en adelante ESN 2000) establece que, como resultado de la porosidad de las fronteras y del desdibuje de la línea entre seguridad interna y externa, los rápidos cambios en la tecnología, el mayor flujo de información y el alcance de Estados pequeños, grupos e individuos a un potencial poder destructivo, “Estados Unidos se enfrenta a nuevas amenazas que plantean desafíos estratégicos a nuestra sociedad”⁵⁸, entre los que se encuentran las amenazas a la información y ciberseguridad y a la infraestructura crítica, así como la nueva importancia que ha

⁵² Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa, 2016, p. 2.

⁵³ *Ibíd.* p. 3. En este punto hace clara alusión a EE.UU. y los países de la OTAN en cuanto a la culpa que tienen en la desestabilización de la región de Medio Oriente y Norte de África, así como también hace alusión al Estado Islámico y la tergiversación que hacen los grupos más fundamentalistas.

⁵⁴ *Ibíd.* p. 2.

⁵⁵ *Ibíd.* p. 3.

⁵⁶ Este punto es una mención casi explícita al conflicto sirio.

⁵⁷ Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa, 2016, p. 6.

⁵⁸ Estrategia Nacional de Seguridad para una Edad Global, 2000, p. 7.

adquirido el terrorismo con ADM. Por otro lado, Irak y Afganistán son las nuevas menciones de esta Estrategia en cuanto a amenazas a la Seguridad Internacional.

Para enfrentar las nuevas amenazas, la preparación debe incluir esfuerzos diplomáticos, de inteligencia, de aplicación de la ley y económicos⁵⁹. La estrategia pone mucho énfasis en las medidas preventivas, principalmente el monitoreo, sin dejar de lado la posibilidad de actuar militarmente⁶⁰. A nivel nacional se busca detener a los terroristas antes de que actúen y eliminar sus redes de apoyo y financiamiento, mientras que en el extranjero se busca eliminar sus santuarios, el apoyo estatal y no gubernamental al terrorismo, ayudar a otros gobiernos en la lucha, reforzar la seguridad de embajadas e instalaciones militares y proteger a los estadounidenses que viven en el extranjero. La ciberseguridad, por su parte, es un elemento fundamental desde temprano, mencionándose que, en enero de 2000, se lanzó el “Plan Nacional de Protección de Sistemas de Información”⁶¹.

El compromiso internacional mejora la capacidad del país para hacer frente a las amenazas asimétricas de su seguridad. El aumento de la frecuencia y la intensidad de las amenazas transnacionales, hace que incumba a las autoridades tanto estadounidenses como extranjeras, la necesidad de cooperar de manera innovadora⁶². Sin embargo, señala que actuarán en alianza cuando existan intereses compartidos, pero unilateralmente cuando los intereses nacionales lo exijan⁶³.

La Estrategia Nacional de Estados Unidos de América de 2002⁶⁴ (en adelante ESN 2002) se enmarca en el contexto justo posterior a los acontecimientos del 11S, por lo que gran parte de ella trata sobre el terrorismo. Se establece que los nuevos enemigos ya no necesitan tener grandes ejércitos, sino que pueden provocar daño con muy poco. “Los terroristas están organizados para penetrar las sociedades abiertas y tornar contra nosotros el poder de la tecnología moderna”⁶⁵. Por lo tanto, el peligro más grave que encara la nación está en la encrucijada del radicalismo y la tecnología⁶⁶.

⁵⁹ *Ibíd.* p. 8.

⁶⁰ *Ibíd.* p. 13.

⁶¹ *Ibíd.* p. 31.

⁶² *Ibíd.* p. 24.

⁶³ *Ibíd.* pp. 25 y 36.

⁶⁴ Para mayor información véase: CALLE, Fabián, MERKE, Federico. La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos en la Era Unipolar. En: *Agenda Internacional*, Año 1, Num. 3, 2004-2005. Para diferentes análisis sobre la Estrategia véase: *Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América. Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, una nueva era*. Periódico electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, Vol. 7, Num. 4, diciembre 2002.

⁶⁵ *Estrategia Nacional de Estados Unidos de América*, 2002, p. 247.

⁶⁶ *Ibidem*.

Es en esta Estrategia donde la “lucha contra el terrorismo” pasa a ser “guerra contra el terrorismo”, una guerra distinta “de cualquier otra guerra de nuestra historia” que se “librará en muchos frentes contra un enemigo especialmente evasivo, durante un largo período de tiempo”⁶⁷. Ésta “no es un choque de civilizaciones. Revela, sin embargo, un choque dentro de una civilización, una batalla por el futuro del mundo musulmán. Es ésta una lucha de ideas y es ésta un área en la que Norteamérica debe sobresalir”⁶⁸, ya que implica la lucha por los valores democráticos y el modo de vida estadounidense.

El “enemigo no es un régimen político, persona, religión o ideología aislados. El enemigo es el terrorismo premeditado, la violencia por motivos políticos perpetrada contra seres inocentes”⁶⁹. La ESN 2002 contempla nuevos enemigos, como los tiranos y los Estados débiles o fallidos como Afganistán, que pueden representar un peligro tan grande como los Estados poderosos⁷⁰. Establece que no existe ninguna distinción entre los terroristas y los que les dan refugio o les prestan asistencia⁷¹. “[L]a metáfora del eje del mal como una entidad compleja y abstracta, pero sobre todo racional y unitaria le permite a Estados Unidos mirar el mapa del mundo y escribir una lista de potenciales actores menos escurridizos que una red”⁷². Se generó la necesidad de combatir una nueva amenaza terrorista (no estatal), que, aunque movable, fue asociada a un agente fijo (estatal), por lo que, en este escenario, EE.UU. estableció “nuevas fronteras de seguridad que separaban a quienes apoyaban la guerra contra el terrorismo, de los que apoyaban a los terroristas”⁷³.

En cuanto a los mecanismos de acción se establece la necesidad de usar cada herramienta que esté al alcance, desde el poder militar, hasta la aplicación de la ley⁷⁴. El primer objetivo es acosar y destruir las organizaciones terroristas, atacar su dirección, mando, control y comunicaciones, apoyo material y finanzas⁷⁵. En este nuevo mundo, “el único camino hacia la paz y la seguridad es el

⁶⁷ *Ibíd.* p. 251.

⁶⁸ *Ibíd.* p. 269.

⁶⁹ *Ibíd.* p. 251.

⁷⁰ *Ibíd.* p. 248. “La pobreza no hace que los pobres se conviertan en terroristas y asesinos. Pero la pobreza, las instituciones débiles y la corrupción pueden hacer que los Estados débiles sean vulnerables a las redes de terroristas y a los carteles narcotraficantes dentro de sus fronteras”.

⁷¹ *Ibíd.* p. 251. En los años 90 surgió un pequeño número de Estados que, aunque diferentes, comparten ciertos atributos: “auspician el terrorismo en el mundo y rechazan los valores humanos básicos y detestan a Estados Unidos y todo lo que él representa”, p. 256.

⁷² CALLE y MERKE. *Op. Cit.* p. 129.

⁷³ VALDÉS-UGALDE, José Luis; DUARTE, Frania. Del poder duro al poder inteligente. La nueva estrategia de seguridad de Barack Obama o de la sobrevivencia de la política exterior de Estados Unidos. En: *Revista Académica del CISAN-UNAM*, año 8, num. 2, julio-diciembre 2013, p. 45.

⁷⁴ *Estrategia Nacional de Estados Unidos de América*, 2002, p. 247.

⁷⁵ *Ibíd.* p. 252.

de la acción⁷⁶, que debe ser directa y continua⁷⁷. Lo interesante es que menciona que la campaña antiterrorista no se atiene a una secuencia determinada de acontecimientos, sino que “su efecto acumulativo en todas las regiones contribuirá al logro de los resultados que perseguimos”⁷⁸. Otra de las novedades es la determinación a librar una guerra de ideas, la cual supone hacer pleno uso de la influencia de EE.UU. y trabajar en estrecho contacto con aliados⁷⁹. A su vez, implica el empleo de una mejor diplomacia y el apoyo a los gobiernos moderados y modernos, especialmente en el mundo musulmán, para asegurar que las condiciones que promueven el terrorismo no se desarrollen⁸⁰.

Ya que ninguna nación puede por sí sola crear un mundo mejor ni más seguro, las alianzas y las instituciones multilaterales son fundamentales⁸¹. EE.UU. ayudará a aquellos que lo necesiten para combatir el terrorismo y hará responsables a aquellos que lo apoyen⁸². A su vez, busca “atenuar las condiciones subyacentes que fomentan el terrorismo al convencer a la comunidad internacional de que concentre sus esfuerzos y recursos en los sectores de más riesgo”⁸³.

Si bien EE.UU. intentará constantemente obtener el apoyo de la comunidad internacional, menciona que no dudará en actuar solo para ejercer el derecho a la legítima defensa, así también con medidas preventivas contra terroristas y, lo que resulta totalmente interesante es que procurarán convencer, e incluso obligar a los Estados a aceptar sus responsabilidades soberanas. Se establece que ya no se puede depender exclusivamente de una posición de reacción, como en el pasado, sino que ya “[n]o podemos dejar que nuestros enemigos den el primer golpe”⁸⁴, aludiendo al concepto de “guerra preventiva”⁸⁵.

Finalmente, esta estrategia es la base jurídica, moral y estructural de las invasiones llevadas a cabo en Afganistán y posteriormente en Irak. La legítima defensa, la guerra contra el terrorismo, la guerra preventiva, la guerra de ideas, la acción directa y continua, entre otros, son los conceptos que justificarán dichas acciones en Medio Oriente.

El prefacio de la Estrategia de Seguridad de Estados Unidos de América de 2006 (en adelante ESN 2006) comienza diciendo: “América está en guerra. Se

⁷⁶ *Ibíd.* p. 248.

⁷⁷ *Ibíd.* p. 252.

⁷⁸ *Ibídem.*

⁷⁹ *Ibídem.*

⁸⁰ *Ibídem.*

⁸¹ *Ibíd.* p. 248.

⁸² *Ibíd.* p. 247.

⁸³ *Ibíd.* p. 252.

⁸⁴ *Ibíd.* p. 257.

⁸⁵ Más adelante lo menciona cuando dice: “para impedir o evitar tales actos hostiles de nuestros adversarios, Estados Unidos actuará preventivamente, si es necesario”, p. 258.

trata de una estrategia de seguridad nacional en tiempos de guerra, exigida por el grave desafío que enfrentamos: el surgimiento del terrorismo alimentado por una ideología agresiva de odio y asesinato”, basada no en una filosofía secular, sino en la perversión de una religión⁸⁶.

Dentro de las respuestas, promover la democracia es la medida a largo plazo más eficaz para terminar con el terrorismo, por lo que a lo largo de la ESN 2006 se menciona en numerosas ocasiones. En este sentido, señala que todas las tiranías amenazan el interés mundial por la expansión de la libertad, pero que algunas tiranías, amenazan los intereses de seguridad inmediatos de EE.UU.⁸⁷. Por tanto, uno de los compromisos importantes es acompañar a los gobiernos que transitan hacia democracias eficaces, ya que “las democracias inmaduras pueden ser propensas a conflictos y vulnerables a la explotación por parte de terroristas”⁸⁸. La estrategia para contrarrestar la ideología extremista es dar poder a la misma gente que los terroristas buscan explotar, en este caso, los musulmanes, por lo que continuarán apoyando reformas políticas en esos países⁸⁹. Para entonces, las invasiones de Afganistán e Irak llevaban 5 y 3 años respectivamente, con todo lo que ello implicaba en cuanto a reformas profundas en ambos países, por lo que la ESN 2006 vuelve a justificar estos procesos, así como la ayuda en otros países.

Se establecen cuatro pasos a corto plazo, a saber: prevenir los ataques de las redes terroristas antes de que ocurran; negar las ADM a los Estados perversos y los aliados terroristas; negarles apoyo y santuarios y, por último, negarles el control de cualquier nación que podrían usar como plataforma. De ahí que el éxito en Afganistán e Irak es fundamental⁹⁰. En ese sentido, en el corto plazo la lucha implica el uso de la fuerza militar y otros instrumentos, pero a la larga, ganar la guerra significa ganar la batalla de las ideas⁹¹.

La ESN 2006 menciona que la coalición global contra el terrorismo ha crecido y se ha profundizado, con una amplia cooperación y resolución común⁹², a la cual muchos Estados musulmanes se han unido, convirtiéndose en socios de la causa⁹³.

⁸⁶ Estrategia de Seguridad de Estados Unidos de América, 2006, p. 1.

⁸⁷ *Ibíd.* p. 3. “La democracia es lo opuesto a la tiranía terrorista, por lo que los terroristas la denuncian y están dispuestos a matar a los inocentes para detenerla”, p. 11.

⁸⁸ *Ibíd.* p. 7.

⁸⁹ *Ibíd.* p. 11.

⁹⁰ *Ibíd.* pp. 11 y 12.

⁹¹ *Ibíd.* p. 9. Explicita que la batalla de ideas no significa una batalla de religiones.

⁹² *Ibíd.* p. 33.

⁹³ *Ibíd.* p. 11.

La Estrategia de Seguridad de Estados Unidos de América de 2010⁹⁴ (en adelante ESN 2010) da un giro al señalar que el terrorismo es solo un elemento del entorno estratégico, una de las muchas amenazas que existen en una era global⁹⁵. En este sentido, las amenazas ya no se centran exclusivamente en éste, sino que se amplía el espectro.

El enemigo más importante sigue siendo Al Q'aida y sus afiliados⁹⁶, a quien se busca desbaratar, dismantelar y derrotar, por medio de una estrategia integral que les niegue refugio, fortalezca a los socios de primera línea, asegure a EE.UU., persiga la justicia a través de enfoques legales duraderos y contrarreste una agenda de extremismo y asesinato con una agenda de esperanza y oportunidad. Se les debe negar la posibilidad de realizar operaciones desde cualquier lugar, o de reclutar, entrenar y posicionar agentes operativos, especialmente en Europa y Norteamérica. La Seguridad Nacional incluye la determinación de prevenir ataques terroristas contra EE.UU. mediante la plena coordinación de las acciones que se llevan al extranjero con las acciones y precauciones que se toman en casa⁹⁷.

Dentro de las novedades, se menciona la creación de asociaciones positivas con comunidades musulmanas alrededor del mundo⁹⁸, así como una campaña amplia, sostenida e integrada que aplica juiciosamente todas las herramientas del poder estadounidense -tanto militares como civiles-, además de los esfuerzos concertados de los Estados y las instituciones multilaterales afines⁹⁹. El empoderamiento de las comunidades para contrarrestar la radicalización es fundamental, ya que la mejor defensa "son familias bien informadas y equipadas, comunidades locales e instituciones. El Gobierno Federal invertirá en inteligencia para entender esta amenaza y expandir el compromiso comunitario y los programas de desarrollo para empoderar a las comunidades locales"¹⁰⁰.

Se establece un renovado compromiso con la ciencia y la tecnología, así como entre el sector público y el privado con mira a los desafíos más difíciles de la política exterior y la seguridad¹⁰¹. Es fundamental proporcionar una justicia rápida y segura. Lo interesante en este punto es que la estrategia establece que

⁹⁴ Véase: YOPO, Boris. La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Fundación Friedrich Ebert, julio 2010 y VALDÉS-UGALDE & DUARTE. Loc. Cit.

⁹⁵ Estrategia de Seguridad de Estados Unidos de América, 2010, p. 8.

⁹⁶ Explicita que "esta no es una guerra global contra una táctica-terrorismo o una religión-el Islam. Estamos en guerra con una red específica, Al Q'aeda y sus filiales terroristas que apoyan los esfuerzos para atacar a los Estados Unidos, nuestros aliados y socios", p. 20.

⁹⁷ *Ibíd.* p. 10.

⁹⁸ En salud, educación, ciencia, empleo e innovación, p. 22.

⁹⁹ Estrategia de Seguridad de Estados Unidos de América, 2010, p. 19.

¹⁰⁰ *Ibíd.* p. 19.

¹⁰¹ *Ibíd.* p. 31.

“para negar a los extremistas violentos una de sus más poderosas herramientas de reclutamiento, cerraremos la prisión en la Bahía de Guantánamo”¹⁰², lo cual aún no ocurre. Así también se explicita la prohibición de la tortura “sin excepción o equivocación: los métodos brutales de interrogación son inconsistentes con nuestros valores (...) Sirven como una herramienta de reclutamiento y propaganda para los terroristas”¹⁰³.

La ESN 2010 establece que se debe enfocar el compromiso estadounidense en fortalecer las instituciones internacionales¹⁰⁴. Para avanzar en la seguridad común es fundamental abordar los déficits políticos y económicos subyacentes que fomentan la inestabilidad, permiten el extremismo y la radicalización y socavan la capacidad de los gobiernos para manejar las amenazas¹⁰⁵. EE.UU. apoya los nuevos marcos y capacidades de la ONU para combatir las amenazas transnacionales¹⁰⁶. Por último, la infraestructura digital es un activo estratégico nacional y su protección es una prioridad de la Seguridad Nacional, ante lo cual se establece también el reforzamiento de alianzas internacionales, destacándose como novedad la elaboración de normas y leyes relativas al delito cibernético; preservación de datos, protección y privacidad; y enfoques para la defensa de la red y la respuesta a los ataques cibernéticos¹⁰⁷.

En el prefacio de la Estrategia de Seguridad Nacional 2015¹⁰⁸ (en adelante ESN 2015), se estipula que EE.UU. sigue enfrentando serios desafíos donde el extremismo violento y la amenaza terrorista en evolución plantean un riesgo permanente, así como los desafíos a la ciberseguridad¹⁰⁹. Es más, el terrorismo sigue siendo la principal responsabilidad de la Seguridad Nacional¹¹⁰, a pesar de que esta amenaza ha disminuido, mientras que el peligro de ataques cibernéticos destructivos está creciendo¹¹¹.

Respecto de los mecanismos de acción, las sanciones económicas dirigidas siguen siendo un instrumento eficaz. Las actividades de inteligencia están siendo reformadas para preservar las capacidades necesarias con el fin de ase-

¹⁰² *Ibíd.* p. 22.

¹⁰³ *Ibíd.* p. 36.

¹⁰⁴ *Ibíd.* p. 3.

¹⁰⁵ *Ibíd.* p. 26.

¹⁰⁶ *Ibíd.* p. 46.

¹⁰⁷ *Ibíd.* p. 28.

¹⁰⁸ Para mayor información véase: GARCÍA, Ignacio José. La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América 2015. En: Documento de Análisis, Instituto Español de Estudios Estratégicos, febrero 2015 e IZQUIERDO, Javier de Carlos. La Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU. ¿Algo nuevo? En: Documentos de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos, DIEEO85-2015, agosto 2015.

¹⁰⁹ Es menester mencionar que esta estrategia se desarrolla en el contexto del avance del Estado Islámico, los ataques terroristas en Europa y en el punto más álgido de la Guerra Civil Siria, donde Federación Rusa apoya al régimen de Al Asad, mientras que EE.UU. apoya a los rebeldes.

¹¹⁰ Estrategia de Seguridad Nacional, 2015, p. 8.

¹¹¹ *Ibíd.* p. 1.

gurar los intereses¹¹². Se mantiene el uso de FF.AA. en operaciones antiterroristas globales, disuadiendo la agresión. Sin embargo, si ésta fracasa “las fuerzas estadounidenses estarán listas para proyectar poder a nivel mundial para derrotar y negar la agresión en múltiples escenarios”¹¹³.

Se señala que se ha aprovechado la experiencia de la última década y se han puesto en marcha cambios sustanciales a los esfuerzos para combatir el terrorismo, preservando y fortaleciendo herramientas importantes que se han desarrollado desde el 11S. La novedad es que explicita el alejamiento del modelo de lucha en costosas guerras a gran escala (Irak y Afganistán). A cambio, se persigue un enfoque más sostenible que prioriza operaciones de lucha dirigidas, acción colectiva y mayores esfuerzos para prevenir el crecimiento del extremismo violento y la radicalización que impulsa las amenazas¹¹⁴. Dentro del nuevo enfoque se busca abordar las condiciones subyacentes que fomentan el extremismo violento, como la pobreza, la desigualdad y la represión. Esto significa apoyar alternativas al extremismo y dar mayores oportunidades; ayudar a construir la capacidad de los Estados y comunidades más vulnerables para derrotar a los terroristas localmente; capacitar y equipar a los socios y proporcionar apoyo operacional para ganar terreno contra los grupos terroristas¹¹⁵. Se han profundizado los esfuerzos comunitarios y los programas locales de aplicación de la ley para contrarrestar el extremismo violento de origen local y proteger a los individuos vulnerables de las ideologías extremistas¹¹⁶.

La ESN 2015 trata sobre los valores estadounidenses y su importancia, por lo cual se refuerza el compromiso contra la tortura y se prohíben las “denominadas técnicas de interrogatorio reforzado”¹¹⁷. Señala que cuando la acción penal es una opción, se traerá a los terroristas a la justicia por medio de procesos civiles, y cuando corresponda, se reformarán las comisiones militares que incorporen el debido proceso y otras protecciones esenciales para la administración efectiva de la justicia¹¹⁸.

Respecto de la cooperación, se menciona que “en un mundo interconectado, no hay problemas globales que se puedan resolver sin los Estados Unidos, y pocos que puedan ser resueltos por los Estados Unidos solamente”¹¹⁹. La acción colectiva es necesaria para asegurar el acceso a los espacios compartidos –ciber, espacio, aire y océanos– “donde las peligrosas conductas de algunos nos

¹¹² *Ibid.* p. 20.

¹¹³ *Ibid.* p. 8.

¹¹⁴ *Ibid.* p. 9.

¹¹⁵ *Ibidem.*

¹¹⁶ *Ibid.* p. 8.

¹¹⁷ *Ibid.* p. 19.

¹¹⁸ *Ibid.* p. 20.

¹¹⁹ *Ibid.* p. 3.

amenazan a todos”¹²⁰. Así también, la acción colectiva los hace más fuerte, ante lo cual lideran una serie de coaliciones internacionales, principalmente contra el EI. Es más, menciona que a largo plazo los esfuerzos con otros países serán más importantes que la capacidad para eliminar a los terroristas en el campo de batalla; y se plantea desarrollar capacitaciones a otros en la lucha contra las ideologías extremas y peligrosas¹²¹.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2017 (en adelante ESN 2017) establece que EE.UU. se enfrenta a un mundo extremadamente peligroso, en el cual los grupos radicales islamistas florecen y los terroristas han tomado control de una amplia franja del Medio Oriente¹²². Es más, explicita que “las organizaciones terroristas yihadistas representan la amenaza terrorista más peligrosa para la nación”¹²³. EE.UU., junto con sus aliados y socios, libra “una larga guerra contra estos fanáticos que promueven una visión totalitaria de un califato islamista global que justifica el asesinato y la esclavitud, promueve la represión y busca socavar el estilo de vida estadounidense”¹²⁴. Por otro lado, “los ataques cibernéticos se han convertido en una característica clave del conflicto moderno”¹²⁵, dándoles la “capacidad de realizar campañas contra los intereses políticos, económicos y de seguridad de los Estados Unidos sin cruzar físicamente nuestras fronteras”¹²⁶.

Respecto de los mecanismos de acción, se establece que se debe desalentar, interrumpir y derrotar las potenciales amenazas antes de que alcancen EE.UU., enfocándose en las fuentes de los grupos yihadistas e intentando dismantelar sus redes de soporte¹²⁷. Continuarán combatiendo la ideología extremista, dirigiendo operaciones antiterroristas, destruyendo sus santuarios y mejorando la inteligencia para evitar que se lleven a cabo atentados.

Dentro de las novedades se menciona el fortalecimiento del control de las fronteras y el sistema de inmigración, ya que los terroristas buscan explotar fronteras porosas amenazando la seguridad¹²⁸. Así también, se habla de operaciones contra las redes digitales, trabajando con la industria privada “para enfrentar el desafío de los terroristas y los delincuentes “que oscurecen” el uso de plataformas más seguras para evadir la detección”¹²⁹. Ante esto, se menciona la inversión en capacidades para apoyar y mejorar la capacidad de atribuir ciberataques, para

¹²⁰ *Ibíd.* p. 7.

¹²¹ *Ibíd.* p. 7.

¹²² Estrategia de Seguridad Nacional, 2017, p. 1.

¹²³ *Ibíd.* p. 10.

¹²⁴ *Ibidem.*

¹²⁵ *Ibíd.* p. 31.

¹²⁶ *Ibíd.* p. 12.

¹²⁷ ESN 2017, p. 7.

¹²⁸ *Ibíd.* p. 9.

¹²⁹ *Ibíd.* p. 11.

permitir una respuesta rápida¹³⁰. Otra de las novedades es la necesidad de desarrollar nuevos conceptos y capacidades operaciones por parte del Departamento de Defensa con el fin de ganar, sin tener un dominio seguro, en los ámbitos aéreo, marítimo, terrestre, espacial y ciberespacial¹³¹.

La competitividad del mundo actual requiere que EE.UU. se replantee las políticas de las dos últimas décadas, las cuales se basaban en la suposición de que el compromiso con los “rivales” y su inclusión en las instituciones internacionales los transformarían en actores benignos y socios confiables, lo cual ha resultado ser falso¹³². Por otro lado, “en lugar de aumentar la capacidad militar, a medida que aumentaban las amenazas a nuestra seguridad nacional, Estados Unidos redujo drásticamente el tamaño de nuestro ejército a los niveles más bajos desde 1940”¹³³. La estrategia habla de una “erosión del dominio militar de Estados Unidos” en un momento en el que las amenazas se vuelven crecientes, ante lo cual se aboga por un aumento del tamaño de las fuerzas.

Respecto de la cooperación la estrategia insta constantemente a los socios y otros países a asumir mayores responsabilidades para contrarrestar el terrorismo y su ideología. Establece que trabajarán con Estados frágiles para prevenir amenazas y priorizarán “programas que empoderan a los gobiernos reformistas, las personas y las sociedades civiles”¹³⁴.

EE.UU. apoya la solución pacífica de las disputas en virtud del derecho internacional, pero utilizará todos sus instrumentos de poder para defender los intereses de los EE.UU. y para garantizar que los dominios comunes permanecen libres¹³⁵. Se menciona que EE.UU. buscará “áreas de cooperación con los competidores desde una posición de fuerza”¹³⁶, sobre todo para garantizar que su poder militar es insuperable y que debe estar totalmente integrado con los aliados.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS DE LA FEDERACIÓN RUSA Y EE.UU.

3.1. Concepto de Terrorismo

A nivel general, el concepto de terrorismo que se desprende de los documentos analizados de la Federación Rusa es recurrente en el tema religioso. Desde 1997 los documentos relacionan al terrorismo con componentes religiosos dañinos e ideología extremista. Fundamental es el conflicto checheno que está

¹³⁰ *Ibíd.* p. 32.

¹³¹ *Ibíd.* p. 29.

¹³² ESN 2017, p. 3.

¹³³ *Ibíd.* p. 27.

¹³⁴ *Ibíd.* p. 40.

¹³⁵ *Ibíd.* p. 41.

¹³⁶ *Ibíd.* p. 26.

presente en gran parte del contexto en el que se desarrollan los documentos, de ahí la importancia de lo religioso, lo étnico y lo nacional. “Este desafío amenaza tanto la integridad territorial rusa como la seguridad global, toda vez que estos movimientos están vinculados al islamismo radical y, por lo tanto, al *yihadismo* y al terrorismo”¹³⁷.

La ESN 1997 describe al terrorismo como uno de los resultados que genera la división política, ideológica y etno-nacionalista, haciendo mención también a sectas religiosas extremas, y señala el posible uso de armas nucleares y otros tipos de ADM por parte de los terroristas. El CSN 2000 relaciona al terrorismo con el fanatismo político, religioso y el separatismo étnico. El crecimiento de este fenómeno se explica debido a “la agudización de la lucha por el poder basándose en los intereses grupales y etnonacionalistas”¹³⁸. Por su parte, el CPE 2000 menciona que el terrorismo internacional es capaz de desestabilizar la situación no solo en los distintos Estados, sino en regiones enteras, de ahí la importancia de la amenaza.

Los atentados del 11S le dieron la posibilidad a la Federación Rusa de definir el conflicto checheno “cada vez más como una cuestión de extremistas islámicos que pretenden atacar al Estado ruso (...), olvidando la faceta política del enfrentamiento: es decir, las aspiraciones independentistas de los chechenos”¹³⁹. En otras palabras, el 11S le dio la oportunidad de poder incluir a los chechenos dentro de la lista terrorista, justificando y legitimando la política rusa¹⁴⁰.

No será hasta la ESN 2009 que se incluyan dentro del espectro las actividades ilícitas cibernéticas, así como la utilización de armas ya no solo nucleares, sino que químicas, biológicas y de sustancias radioactivas. Posteriormente, a través del CPE 2013, se incluirá como causa del extremismo religioso y los antagonismos étnicos, la radicalización de la opinión pública. En la ESN 2015 vuelve a aparecer el tema de ideologías extremistas, así como el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para difundir y promover el terrorismo y el extremismo. Se amplía la preocupación por las ADM hacia sustancias venenosas y tóxicas, así como la preocupación por armas convencionales, a raíz probablemente de los nuevos *modus operandi* que se han llevado a cabo en Europa.

Por último, el CPE 2016 explica que la agudización de una serie de contradicciones genera que la competencia adquiera cada vez más un carácter civilizatorio en forma de rivalidad de valores y que la propagación extremista y la actividad de las organizaciones terroristas no solo se debe a los problemas

¹³⁷ MILOSEVIC. Op. Cit. p. 109.

¹³⁸ Concepto de Seguridad Nacional 2000, p. 7.

¹³⁹ MORALES Hernández, Javier. La nueva política de seguridad rusa tras el 11 de septiembre de 2001. Congreso Nacional de Estudios de Seguridad, 21-25 Oct. 2002, Granada. (No publicado), 2002, p. 8.

¹⁴⁰ CIDOB, “La política de Defensa de la Federación Rusa”, Anuario Internacional CIDOB 2010, julio 2010, p. 496.

fundamentales de desarrollo. También responden a la injerencia externa y a la imposición de valores externos que ha incrementado la reacción negativa de diversas sociedades.

Existe una clara evolución del concepto de terrorismo que cronológicamente va adquiriendo nuevos elementos, adaptándose a las situaciones y amenazas que se van presentando con el tiempo. De un concepto bastante tradicional, ligado a un problema principalmente interno (Chechenia), se va dando paso a un concepto más multidimensional que involucra diferentes elementos como: ADM, armas convencionales, actividades cibernéticas y de información, propaganda extremista, entre otros¹⁴¹.

Por su parte EE.UU. presenta, desde el primer documento analizado (ESN 2000), un concepto más amplio. Ya en esa Estrategia se consideran elementos como las ADM, el bioterrorismo, la peligrosidad del acceso a tecnologías sofisticadas, la desestabilización financiera y los ataques informáticos. En la ESN 2002 se define el terrorismo como la violencia por motivos políticos perpetrada contra seres inocentes y el bioterrorismo vuelve a tomar importancia. La tecnología moderna se torna un elemento de peligro cuando se relaciona con el radicalismo, relación que implica una máxima preocupación. A su vez, el concepto de Estado fallido toma un giro, volviéndose ahora un foco de amenaza terrorista.

La ESN 2006 describe la nueva estructura dispersa y descentralizada de las redes terroristas que funcionan cada vez más en células, difuminando el antiguo carácter jerárquico de las organizaciones. A su vez, explicita el surgimiento de un terrorismo alimentado por una ideología totalitaria y agresiva de odio y asesinato, antidemocrática, basada en la perversión del islam¹⁴². Por su parte, la ESN 2010 menciona que los déficits tanto políticos como económicos que subyacen ciertas sociedades fomentan la inestabilidad, permitiendo el extremismo y la radicalización. Así también la ESN 2015 menciona la existencia de condiciones subyacentes que fomentan el extremismo violento, como la pobreza, la desigualdad y la represión.

La ESN 2017 habla específicamente del terrorismo yihadista, el cual plantea diversos desafíos, a saber: explotan las sociedades abiertas; a menudo operan en confederaciones sueltas y se adaptan rápidamente; confían en la comunicación encriptada y en la *Dark Web* para evadir la detección mientras trazan, reclutan, financian y ejecutan sus operaciones; prosperan en condiciones de debilidad del Estado y se aprovechan de los vulnerables a medida que aceleran la ruptura de las reglas para crear refugios desde los cuales planear y lanzar ataques contra EE.UU. y sus aliados, y algunos están protegidos y respaldados

¹⁴¹ Véase Tabla 1 en Anexos.

¹⁴² Para más información véase: ESN EE.UU. 2006, p. 10.

por otros Estados¹⁴³, como Irán. Por otro lado, la estrategia hace hincapié en los ciberataques, mencionando que tanto Estados malintencionados como actores no estatales los utilizan para extorsionar, desinformar y llevar a cabo una guerra de información, todo lo cual es capaz de dañar a un gran número de personas, así como socavar la fe y la confianza en instituciones democráticas y en el sistema económico global¹⁴⁴.

Ahora bien, independientemente de que el concepto de terrorismo según EE.UU. es más amplio desde un comienzo, el análisis cronológico del mismo revela no necesariamente una evolución ascendente, sino que, percepciones distintas entre distintos gobiernos¹⁴⁵.

A pesar de que el concepto ruso no coincide necesariamente con el de EE.UU., ya que discrepan sobre sus causas, la tipología de los terroristas, y el cómo combatirlo, están de acuerdo con que el terrorismo representa la amenaza principal a la seguridad global¹⁴⁶. “Para Moscú el peligro no es un ataque contra los valores occidentales, el sistema político democrático o el desarrollo económico; razones señaladas por EE.UU. (...). La visión de los analistas del Kremlin es que la inestabilidad creada por los terroristas tiene raíces fundamentalmente internas, derivadas de la situación del propio Estado ruso”¹⁴⁷. Esto se explica luego de la caída de la URSS, momento en el que tanto algunos territorios de la Federación Rusa como los nuevos países independientes de población musulmana “se convirtieron en un caldo de cultivo para el fundamentalismo”¹⁴⁸. De ahí la importancia de Chechenia y de Afganistán, así como de lo regional. Por tanto, no es el poder, sino que la propia debilidad de la Federación, lo que genera el surgimiento de la amenaza terrorista¹⁴⁹. En el caso de EE.UU. la noción de su seguridad trasciende las fronteras territoriales, lo que se explica principalmente por la necesidad de mantener su posición como actor preponderante del mundo. “[T]odo asunto que afecte el carácter transnacional de su influencia siempre tiene como prioridad aquello que marca la gran estrategia en política internacional, a la cual seguirá respondiendo proactivamente”¹⁵⁰. De ahí también la importancia de la libertad, la democracia y los valores occidentales que tanto buscan proteger, ya que para EE.UU. lo que está en juego son justamente esos valores.

¹⁴³ ESN 2017, p. 10.

¹⁴⁴ *Ibid.* p. 31.

¹⁴⁵ Véase Tabla 1 en Anexos.

¹⁴⁶ MILOSEVIC. Op. Cit. p. 2.

¹⁴⁷ *Ibid.* p. 5.

¹⁴⁸ *Ibidem.*

¹⁴⁹ HILL, Fiona. Extremists and Bandits. How Russia views the war against terrorism. PONARS Policy Memo 246, Center for Strategic & International Studies, 2002, p. 2.

¹⁵⁰ VALDÉS-UGALDE & DUARTE, Op. Cit. p. 44.

3.2. Estrategias

La revisión de los documentos analizados arroja similitudes especialmente en cuanto a las medidas preventivas, así como la importancia de los sistemas legales. Sin embargo, EE.UU. es bastante más descriptivo y específico en cuanto a definir y categorizar los diferentes mecanismos de acción que se toman. Por su parte, la Federación Rusa va aumentando a través del tiempo las diferentes formas de respuesta¹⁵¹.

La ESN 1997 de la Federación Rusa solo establece que la lucha contra el terrorismo debe orientarse hacia la prevención, la cual presenta una serie de debilidades, por lo que es necesario mejorar tanto en esto como en la legislación. El CSN 2000 ruso menciona la necesidad de consolidar el sistema de organismos de la legalidad y la creación de las condiciones para su funcionamiento eficaz, ya que existe un insuficiente abastecimiento legal y técnico-material de las actividades de prevención del terrorismo. Los organismos federales deben perseguir en su territorio a las personas relacionadas con las actividades terroristas indistintamente de donde se planifican o realizan los atentados. La ESN 2000 de EE.UU. menciona que se establecen esfuerzos diplomáticos, de inteligencia, de aplicación de la ley, militares y económicos, dando prioridad al monitoreo de las amenazas. Se establece una serie de planes y programas nuevos de diversa índole¹⁵².

El CPE 2000 de la Federación Rusa solo menciona que es deber de cada Estado proteger a sus ciudadanos contra usurpaciones terroristas, impedir cualquier actividad en su territorio encaminada a organizar tales actos y no proporcionar asilo a terroristas. Por su parte, la ESN 2002 de EE.UU. establece que es menester utilizar cada herramienta disponible para hacer frente a la amenaza. El objetivo inmediato es atacar organizaciones terroristas de alcance mundial o Estados patrocinadores del terrorismo.

Es en el CPE 2008 cuando la Federación Rusa comienza a desarrollar y profundizar, de forma general, más mecanismos. Así da cuenta de la necesidad de un uso sistémico y amplio de medidas político-jurídicas, de promoción, socioeconómicas y especiales centradas en la prevención. Es el primer documento que menciona la opción de usar la fuerza en legítima defensa en base al Artículo 51 de la Carta de la ONU. La ESN 2006 de EE.UU. establece respuestas tanto a largo como a corto plazo. Respecto de la primera se establece la importancia de ganar la guerra de ideas, así como de promover la democracia. En cuanto a las segundas, la acción vuelve a ser importante, sobre todo ganar las guerras en Irak y Afganistán, pero no es la única¹⁵³.

¹⁵¹ Véase Tabla 2 en Anexos.

¹⁵² *Ibíd.*

¹⁵³ *Ibíd.*

La ESN 2009 rusa es más escueta, explicitando la necesidad de mejorar la ley; así como el desarrollo de un sistema preventivo y de respuesta. La ESN 2010 de EE.UU. mantiene una serie de mecanismos de estrategias anteriores, sin embargo, ésta busca ser más integral. La prevención debe darse mediante la plena coordinación de las acciones que se llevan en el extranjero con las que se toman en casa, así como identificando e interceptando las amenazas. Las ideas de empoderar a las comunidades para contrarrestar la radicalización, así como cerrar Guantánamo y prohibir la tortura, son bastante llamativas en este ámbito.

El CPE 2013 de la Federación Rusa es más amplio y explícito en cuanto a las respuestas. Así aparecen como fundamentales el reforzamiento de la seguridad nuclear física y tecnológica a escala global, y las medidas necesarias para garantizar la seguridad de la información. Toma todas las herramientas necesarias para repeler y prevenir ataques terroristas, para no dar refugio a los terroristas y para prevenir y reprimir su financiación. La ESN 2015 de la Federación Rusa a su vez amplía las medidas, mencionando la mejora de la reglamentación jurídica; del sistema de prevención; de la seguridad de organizaciones de infraestructura crítica; así como mecanismos para prevenir el terrorismo en los sistemas educativos, entre otros. La ESN 2015 de EE.UU. establece que las fuerzas militares continuarán conduciendo operaciones antiterroristas globales, sin embargo, el enfoque de esta estrategia implica a toda la comunidad, reuniendo todos los elementos de la sociedad, individuales, comunidades locales, sectores privados y sin fines de lucro, organizaciones religiosas y todos los niveles de gobierno.

El CPE 2016 de la Federación Rusa agrega que el terrorismo no puede ser erradicado únicamente con medidas militares o de orden público, por lo que aboga por un uso enérgico y eficaz de las capacidades de instituciones de la sociedad civil. Finalmente, la ESN 2017 de EE.UU. establece que, a pesar de la derrota territorial del EI y de al Q'aida en Siria e Irak, la amenaza de los terroristas yihadistas persistirá y que muchos de ellos están volviendo a sus países. Por tanto, son necesarios diversos mecanismos tanto políticos como económicos, de seguridad y especialmente militares para contrarrestarlos.

3.3. *Prevención o Represión*

A nivel general EE.UU. presenta un enfoque más reactivo que la Federación Rusa, a pesar de que el preventivo siempre está presente. No obstante, EE.UU. va cambiando de enfoques con el tiempo, pasando de medidas más preventivas en el 2000 a unas más represivas en 2002 y 2006, para volver a enfocarse en lo preventivo en las Estrategias de 2010 y 2015 y terminar nuevamente en medidas más reactivas en la ESN 2017, lo cual va muy de la mano con la ten-

dencia política de los gobiernos de turno¹⁵⁴. En el caso de Federación Rusa, esta muestra constantemente una tendencia hacia enfoques preventivos, teniendo la excepción del CPE 2008, único documento que explicita el uso de la fuerza de forma unilateral¹⁵⁵.

La ESN 1997 de la Federación Rusa estipula que la lucha contra el terrorismo debe orientarse hacia la prevención, pero que existe debilidad en ello. El CSN 2000 de la Federación Rusa vuelve a mencionar el insuficiente abastecimiento legal y técnico-material de las actividades de prevención del terrorismo. La ESN 2000 de EE.UU. busca ser una estrategia integral para prevenir, disuadir, interrumpir y responder efectivamente a las amenazas. Sin embargo, ante riesgos o amenazas a los intereses vitales, el uso de la fuerza será decisivo y si es necesario unilateral, todo lo cual se basa en el derecho de actuar en legítima defensa. Ante esto, es fundamental tener las Fuerzas Armadas mejor entrenadas, mejor equipadas y más efectivas del mundo.

El CPE 2000 de la Federación Rusa no hace mención a estos elementos. Por su parte, la ESN 2002 de EE.UU. tiende de forma importante hacia lo reactivo, aunque sin dejar de lado lo preventivo. Ésta estipula que el único camino hacia la paz y la seguridad es el de la acción, acosando y destruyendo a las organizaciones terroristas mediante la acción directa y continua. Es más, el objetivo inmediato es atacar organizaciones terroristas de alcance mundial o a todo terrorista o Estado patrocinador del terrorismo, mencionando por primera vez la noción de guerra preventiva¹⁵⁶.

El CPE 2008 de la Federación Rusa es el único documento donde se encuentra una tendencia reactiva. Es el primero en considerar el Artículo 51 de la Carta de la ONU como un fundamento jurídico adecuado para el uso de la fuerza en legítima defensa. Sin embargo, es el único que hace explícita la posibilidad de actuar de forma unilateral, a pesar de que sigue manteniendo la importancia de las medidas preventivas. Por su parte, la ESN 2006 de EE.UU. menciona nuevamente la utilización de una amplia gama de herramientas, tanto preventivas como reactivas. Estas últimas se basan en la idea de que el núcleo duro de los terroristas no puede ser disuadido ni reformado; por lo que deben ser rastreados, matados o capturados, así como deben ser excluidos de la red de individuos e instituciones sobre los que dependen para el apoyo.

La ESN 2009 de la Federación Rusa menciona que es fundamental el desarrollo de sistemas de medidas preventivas para reducir el riesgo de actos

¹⁵⁴ La estrategia de 2000 es de tendencia más liberal, junto con las de Obama (2010 y 2015) que se inclinan por un internacionalismo liberal. Por su parte, las estrategias de Bush hijo tienen un enfoque realista neoconservador, y la de Trump un “realismo de principio” tal como se explicita en ella.

¹⁵⁵ Véase Tabla 3 en Anexos.

¹⁵⁶ “Si desde Truman en adelante la política exterior se basó en una contención agresiva, hoy se basa en una agresión preventiva”, CALLE & MERKE. Op. Cit. p. 128.

terroristas. La ESN 2010 de EE.UU. vuelve a enfocarse en parte hacia medidas preventivas¹⁵⁷. Sin embargo, siguen siendo importantes las capacidades militares para sobresalir en la lucha contra el terrorismo, aunque se toma como último recurso¹⁵⁸. En ese sentido, el documento reconoce los límites que tiene el poder militar, el cual no lleva necesariamente a los resultados que se buscan. Esta constatación refuerza el énfasis en la diplomacia y los recursos del poder blando “como complemento indispensable al poderío militar estadounidense”¹⁵⁹.

El CPE 2013 de la Federación Rusa vuelve a mencionar el Artículo 51 de la Carta de la ONU como base legal adecuada para el uso de la fuerza en legítima defensa, pero ya no explicita la posibilidad de actuar unilateralmente. Menciona que tomarán todas las medidas necesarias para repeler y prevenir ataques terroristas. La ESN 2015 de la Federación busca mejorar la reglamentación jurídica y los sistemas de prevención. Por su parte, la ESN 2015 de EE.UU. tiende hacia un enfoque que incluya a toda la comunidad, así como a un enfoque más sostenible que aborde las condiciones subyacentes del extremismo violento, empoderando a la sociedad civil. A pesar de esto, las fuerzas estadounidenses siguen siendo fundamentales, especialmente en el caso de que la disuasión fracase.

El CPE 2016 de la Federación reconoce que el fenómeno no puede ser erradicado únicamente con medidas militares o de orden público, por lo que aboga por un uso enérgico y eficaz de las capacidades de instituciones de la sociedad civil. Uno de los pilares de la ESN 2017 de EE.UU. se titula “preservar la paz a través de la fuerza”, lo que es de por sí bastante explícito. En este pilar EE.UU. establece la necesidad de aumentar el tamaño de las fuerzas. “El tamaño de nuestra fuerza importa. Para disuadir el conflicto y, si la disuasión falla, para ganar en la guerra, la Nación debe ser capaz de desplegar fuerzas capaces de operar a suficiente escala y durante bastante tiempo”¹⁶⁰. La fuerza militar actúa como elemento preventivo, pero para eso, la fuerza debe ser grande.

3.4. Multilateralidad o unilateralidad y sistema de cooperación

A nivel general, EE.UU. va cambiando de enfoques mientras la Federación Rusa se mantiene más constante en el tiempo. EE.UU. es claro en advertir su liderazgo, mencionando conceptos como “socios” y quienes “lo apoyan”¹⁶¹. En cierto sentido es multilateral, pero siempre bajo su liderazgo. Por su parte, la Federación Rusa propone constantemente una organización multilateral, explicitando posteriormente que debe estar basada en el liderazgo de Naciones

¹⁵⁷ Véase Tabla 3 en Anexos.

¹⁵⁸ “Se favorece, entonces, una política de carácter preventivo y contencionista”. Véase VALDÉS-UGALDE & DUARTE. Op. Cit. p. 43.

¹⁵⁹ YOPO, Boris. Op. Cit. p. 2.

¹⁶⁰ ESN EE.UU. 2017, p. 29.

¹⁶¹ Véase Tabla 4 en Anexos.

Unidas, en un intento de neutralizar el poder de EE.UU. Sin embargo, en cuanto al sistema de cooperación internacional aboga más por organismos regionales, especialmente la CEI y la OTSC.

La ESN 1997 de la Federación Rusa no es explícita en mencionar hacia dónde tiende su enfoque y solo habla de cooperación a nivel general. La lucha contra el terrorismo debe ser emprendida aprovechando el potencial de todas las ramas del poder estatal sobre la base de una amplia cooperación entre los servicios de la Federación Rusa y sus homólogos en otros países, lo que podría deducirse en una cooperación de tipo más bilateral o multilateral, aunque no lo especifica. El CSN 2000 de la Federación Rusa establece que la política exterior debe estar orientada a la cooperación en la lucha contra el terrorismo, habiendo una necesidad de aunar los esfuerzos de la comunidad internacional entera. Es preciso crear un mecanismo coordinador para contrarrestar la amenaza, aunque no se explicita quién debiera coordinarlo. La ESN 2000 de EE.UU. menciona que actuarán en alianza cuando otros compartan sus intereses, pero unilateralmente cuando los intereses nacionales lo exijan. A pesar de eso, la coalición de naciones es imprescindible para el esfuerzo internacional de contener y combatir el terrorismo.

En el CPE 2000 de la Federación Rusa se explicita la colaboración con otros Estados, en primer lugar, en un formato multilateral, y luego en el marco de los organismos internacionales especializados y en el plano bilateral. Respecto del sistema de cooperación, da una importancia prioritaria a los esfuerzos conjuntos de la CEI, así como también a la cooperación con otros Estados para resolver problemas en Afganistán. La ESN 2002 de EE.UU. establece el fortalecimiento de alianzas para derrotar el terrorismo mundial, así como actividades coordinadas con sus socios. Explicita que, si bien tratará constantemente de obtener el apoyo de la comunidad internacional, no dudará en actuar solo en caso necesario. Respecto del sistema de cooperación, Estados Unidos apoyará a aquellos países que necesitan de ayuda para combatir el terrorismo. Se busca una coalición multilateral para enfrentar al terrorismo, pero bajo el liderazgo de EE.UU.

El CPE 2008 de la Federación Rusa establece que el país está dispuesto a emprender acciones conjuntas, aunque estarán preparados para actuar unilateralmente. Sin embargo, menciona la necesidad de nuevas medidas encaminadas a consolidar la coalición mundial contra el terrorismo, explicitando que debe ser bajo la égida de Naciones Unidas. La ESN 2006 de EE.UU. menciona que la coalición global contra el terrorismo ha crecido y se ha profundizado, generando una unión con otras naciones alrededor del mundo, así como con numerosas organizaciones multilaterales. En cuanto al sistema de cooperación señala que apoyan reformas políticas en los países musulmanes y que cuentan con ellos como aliados en la lucha contra el terrorismo.

La ESN 2009 de la Federación Rusa percibe a las Naciones Unidas y al Consejo de Seguridad como un elemento central de un sistema estable de relaciones internacionales. Respecto de la cooperación, establece que intensificará su interacción con foros multilaterales y aprovechará también el potencial de otras instituciones internacionales informales. Por su parte, la ESN 2010 de EE.UU. comienza a dar un giro hacia enfoques más multilaterales. Se busca enfocar el compromiso estadounidense en fortalecer las instituciones internacionales y la acción colectiva, ya que la seguridad nacional depende de alianzas vibrantes. Se explicita la colaboración bilateral, regional y a través de instituciones internacionales con el fin de promover esfuerzos globales para prevenir ataques terroristas, así como de alianzas internacionales en temas de ciberseguridad. Respecto del sistema de cooperación, se establece que la piedra angular del compromiso colectivo es la relación entre Estados Unidos y sus amigos cercanos y aliados en Europa, Asia, las Américas y Oriente Medio.

El CPE 2013 de la Federación Rusa establece que es necesario intensificar la cooperación internacional en el ámbito cultural y humanitario, aprovechando las posibilidades de las instituciones de la sociedad civil como vía para promover el diálogo entre las civilizaciones, la concordia y el entendimiento entre los pueblos, con especial hincapié en el diálogo interconfesional. La ESN 2015 de la Federación no es explícita, pero tiende hacia la multilateralidad. Respecto de la cooperación menciona la colaboración con diferentes instituciones multilaterales. Por su parte, la ESN 2015 de EE.UU. establece que el país lidera coaliciones internacionales para enfrentar los agudos desafíos que plantea el terrorismo, especialmente la campaña global para derrotar al EI. Se seguirá reforzando la capacidad de la ONU y de las organizaciones regionales para ayudar a resolver las disputas, fortalecer la capacidad de respuesta a las crisis y choques, fortalecer la gobernanza, poner fin a la pobreza extrema y aumentar la prosperidad, para que los Estados frágiles puedan satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos y eviten ser anfitriones vulnerables para el terrorismo. Respecto de la cooperación se da un enfoque antiterrorista con varios Estados.

El CPE 2016 de la Federación establece que la línea principal de la lucha contra el terrorismo debería ser la creación de una amplia coalición antiterrorista internacional, dando prioridad a la cooperación incluso mediante el uso de la fuerza militar¹⁶² pero, lo que es fundamental, con el consentimiento de los Estados en cuyo territorio se lleva a cabo la lucha, haciendo clara alusión al intervencionismo estadounidense, especialmente en Siria. La ESN 2017 de EE.UU. establece que el país apoya la solución pacífica de las disputas en virtud del derecho internacio-

¹⁶² “Desde la intervención militar de Rusia en Siria y tras los ataques en Francia (2015) y Bélgica (2016), el Kremlin ha intensificado su discurso sobre la necesidad de crear un frente común en la lucha contra el terrorismo islámico”. MILOSEVIC. Op. Cit. p. 6.

nal, pero utilizará todos sus instrumentos de poder para defender los intereses de los EE.UU.¹⁶³. Se menciona un compromiso con las organizaciones y acuerdos multilaterales y continuarán trabajando con otros Estados para derrotar el flagelo terrorista, pero poniendo prioridad en su fortalecimiento. Así también, el país buscará “áreas de cooperación con los competidores desde una posición de fuerza, sobre todo al garantizar que nuestro poder militar es insuperable y totalmente integrado con nuestros aliados y todos nuestros instrumentos de poder”¹⁶⁴. La novedad es el planteamiento de una relación recíproca, “advirtiendo a los aliados que deben compartir la carga de los presupuestos de esas organizaciones o arriesgarse a la retirada de los EE.UU.”¹⁶⁵. Respecto de la cooperación, menciona una serie de medidas a realizar en diferentes regiones del planeta.

CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

A partir del análisis desarrollado, es posible concluir que tanto en los documentos estratégicos de la Federación Rusa, como en los de EE.UU. existen cambios luego del 11S respecto de cómo se trata el terrorismo. La Federación Rusa, tendiendo siempre hacia un enfoque más realista y pragmático, irá profundizando la importancia de la amenaza de forma progresiva con el tiempo, ampliando el espectro del concepto, aumentando los mecanismos de acción y de cooperación. Por su parte, es muy claro el cambio respecto al terrorismo post 11S en EE.UU. A pesar de eso, el país no presenta un avance progresivo hacia un enfoque, sino que va cambiando debido a las diferentes administraciones, lo cual se refleja muy bien en los documentos. Comenzando con una Estrategia de tendencia más liberal, pasamos, con los gobiernos de Bush hijo a un enfoque realista neoconservador, tras lo cual, con los gobiernos de Obama se establece un internacionalismo liberal, para volver con Trump a un realismo duro¹⁶⁶. Los enfoques que ambos países han ido desarrollando tienen estrecha relación con todo lo analizado en este artículo, ya que es a partir de ellos desde donde nacen los elementos que estructuran las diferentes estrategias, es decir, los conceptos, las perspectivas, los mecanismos de acción, etc.

El concepto de terrorismo que se desprende de los documentos analizados de la Federación Rusa es recurrente en el ámbito religioso, debido principalmente al problema checheno. Desde 1997 prácticamente todos los documentos relacionan al terrorismo con componentes religiosos dañinos y con ideologías

¹⁶³ ESN EE.UU. 2017, p. 41.

¹⁶⁴ *Ibíd.* p. 26.

¹⁶⁵ BENEDICTO, Miguel Ángel. “Trump y su Estrategia de Seguridad Nacional: una contradictio in terminis”. En: Documentos de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos, enero 2018, p. 8.

¹⁶⁶ “Realismo de principio”

extremistas, sin necesariamente explicitar que se trata del islam. Por su parte EE.UU. presenta un concepto de terrorismo más amplio, considerando desde el comienzo (2000) elementos como las ADM, el bioterrorismo, los ataques informáticos, entre otros. Los ataques del 11S supusieron cambios en la percepción, como la redefinición de los Estados fallidos desde el punto de vista de la seguridad, los cuales pasan a ser una fuente de amenaza. Por tanto, al ampliar el espectro terrorista y quienes se consideran terroristas, EE.UU. incluyó elementos que anteriormente criticaba, como el caso de Chechenia y la Federación Rusa, teniendo que admitir además los vínculos que los chechenos tenían con Al Q'aida. Sin embargo, más allá de Afganistán, Al Qáida y el Estado Islámico, los países no tienen muchas causas comunes respecto del terrorismo¹⁶⁷.

A nivel general se concluye que sí existen similitudes en las Estrategias, especialmente en lo que respecta a la mención de medidas preventivas, así como la importancia de los sistemas legales, de financiamiento, la importancia de la ciberseguridad, de los materiales nucleares, entre otros. Ahora bien, más allá de las similitudes que puedan tener en los documentos, en la práctica no se da necesariamente una cooperación real. El caso ejemplar es la escasa cooperación que ambos países han tenido contra el EI en Siria, siendo este un enemigo común. Por su parte, en cuanto a las diferencias estratégicas, EE.UU. presenta mayor profundidad descriptiva, es más contundente y específico a la hora de enumerar los mecanismos de respuesta, mientras que la Federación Rusa presenta un progreso cronológico, aumentándolos con el tiempo, sin llegar al nivel descriptivo de EE.UU.

Respecto de los enfoques preventivos versus represivos, se puede afirmar que a nivel general EE.UU. presenta un enfoque más reactivo que la Federación Rusa, a pesar de que el preventivo siempre está presente. Ahora bien, EE.UU. va cambiando de enfoques con el tiempo, pasando de medidas más preventivas en 2000, a unas más represivas en 2002 y 2006, para volver a enfocarse en lo preventivo en las Estrategias de 2010 y 2015 y finalizar nuevamente con estrategias más reactivas en 2017. En el caso de la Federación Rusa, éste muestra constantemente una tendencia hacia enfoques preventivos, teniendo la excepción del CPE 2008, único documento que explicita el uso de la fuerza de forma unilateral. Por tanto, vemos que ambos países mantienen medidas preventivas a lo largo de todos los documentos, sin embargo, algunos de éstos tienden más hacia lo reactivo.

Respecto de si los países analizados tienden más hacia un sistema multilateral o unilateral y si la cooperación se basa en organismos internacionales o en alianzas reducidas, a nivel general vemos que EE.UU. nuevamente va cambiando de enfoques, pasando de enfoques más unilateralistas al principio, a con-

¹⁶⁷ Véase: HILL. Op. Cit. p. 4.

templar en 2010 y 2015 un sistema más multilateral, aunque no del todo, ya que mantiene su posición de liderazgo, sobre todo en 2017. Respecto del sistema de cooperación, EE.UU. es claro en advertir su liderazgo mencionando conceptos como “socios” y quienes “lo apoyan”. En cierto sentido es multilateral, pero bajo su liderazgo. Por su parte la Federación Rusa se mantiene más constante en el tiempo, y propone continuamente una organización multilateral, explicitando más adelante que ésta debe estar basada en el liderazgo de Naciones Unidas, en un intento de neutralizar el poder de EE.UU. Respecto al sistema de cooperación internacional tiende más hacia organismos regionales, especialmente la CEI y la OTSC. Ahora bien, a pesar de que el 11S y la posterior “Guerra contra el terror” generó que EE.UU. y la Federación Rusa encontraran un sólido punto en común desde el cual establecer una relación más estrecha respecto a la seguridad¹⁶⁸, lo cierto es que no son muchos los elementos en los que coinciden. EE.UU. busca mantener su posición de liderazgo en el sistema internacional, mientras que la Federación busca neutralizar dicho poder, tratando de presentarse como un igual. De ahí la importancia de la ONU y de las alianzas regionales.

El terrorismo es un tema que ha estado presente desde tiempos inmemoriales. Sin embargo, hoy nos vemos insertos en un mundo en el que esta amenaza ha tomado una fuerza nunca antes vista, generando nuevos *modus operandi* con una rapidez tal, que los sistemas de respuesta muchas veces no son capaces de abarcar. Todo lo anterior ha cambiado las percepciones tanto de las personas como de los Estados, elemento que continuará ocurriendo. De ahí la importancia de este tipo de estudios. El terrorismo yihadista ha llegado para quedarse y nos acompañará por un buen tiempo.

168 MORALES. Op. Cit. p. 12.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Documentos oficiales de la Federación Rusa:

Estrategia de Seguridad Nacional, 1997

Estrategia de Seguridad Nacional, 2000

Concepto de Seguridad Nacional, 2000

Concepto de Política Exterior, 2000

Concepto de Política Exterior, 2008

Estrategia de Seguridad Nacional, 2009

Concepto de Política Exterior, 2013

Estrategia de Seguridad Nacional, 2015

Documentos Oficiales de EE.UU.:

Estrategia de Seguridad Nacional para un nuevo siglo, 1999

Estrategia de Seguridad Nacional para una era global, 2000

Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América, 2002. Versión utilizada disponible en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, vol. 9, núm. 2, mayo-agosto, 2003, pp. 247-270.

Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América, 2006

Estrategia de Seguridad Nacional, 2010

Estrategia de Seguridad Nacional, 2015

Bibliografía general

Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América, “Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, una nueva era”, Periódico electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, Vol. 7, Num. 4, diciembre 2002.

BENEDICTO, Miguel Ángel. “Trump y su Estrategia de Seguridad Nacional: una contradictio in terminis”. En: Documentos de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos, enero 2018. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO09-2018_Trump_y_ESN_Miguel_Angel_Benedicto.pdf

- CALLE, Fabián, MERKE, Federico. “La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos en la Era Unipolar”, en *Agenda Internacional*, Año 1, Num. 3, 2004-2005. Disponible en: <https://www.agendainternacional.com/numerosAnteriores/n3/0307.pdf>
- CIDOB. “La política de Defensa de la Federación Rusa”, *Anuario Internacional CIDOB 2010*, julio 2010. Disponible en: [https://www.cidob.org/es/media2/publicacions/anuario_cidob/2010/Federación Rusa_politica_defensa](https://www.cidob.org/es/media2/publicacions/anuario_cidob/2010/Federación_Rusa_politica_defensa)
- CIDOB. “La política exterior de la Federación Rusa”, *Anuario Internacional CIDOB 2010*, julio 2010. Disponible en: <https://www.cidob.org/content/download/24186/276625/file/Rusia+Exterior.pdf>
- DĂNILĂ, Ștefan. “The updated Russian Federation National Security Strategy”, En: *Romanian Military Thinking*, Num. 2, 2016. Disponible en: http://smg.mapn.ro/gmr/Engleza/Arhiva_pdf/2016/revista_2.pdf
- DE LA CÁMARA, Manuel. “La política exterior de Rusia”, Documento de Trabajo 22/2010, Real Instituto Elcano, Madrid, España, 2010. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ba032880446822ba96349fb769acd8f9/DT33-2010_de_la_Camara_politica_exterior_Rusia.pdf?MOD=AJPERES
- DE SOUSA, Susana. “Transnational terrorism and diffused risks in a globalized world”, En: RODRÍGUEZ, Teresa; GARCÍA, Rafael, “et al”. *Globalization and international security: an overview*. Nueva York, Nova Science Publishers, 2015.
- DUARTE, Frania, VALDÉS-UGALDE, José Luis. “Del poder duro al poder inteligente. La nueva estrategia de seguridad de Barack Obama o de la sobrevivencia de la política exterior de Estados Unidos”, *Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM*, vol. 8, núm. 2, julio-diciembre, 2013. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193730201002>
- FACON, Isabelle. “Russia’s national security strategy and military doctrine and their implications for the EU”, Policy Department, Directorate-General for External Policies, European Parliament, Think Tank, February 2017. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_IDA\(2017\)578016](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_IDA(2017)578016)
- GARCÍA, Ignacio José. “La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América 2015”, En: Documento de Análisis, Instituto Español de Estudios Estratégicos, febrero 2015. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA09-2015_NSS2015_IJGS.pdf

- GILES, Keir. "Russia's National Security Strategy to 2020", NATO Defense College, Research Division, Junio 2009. Disponible en: <https://www.files.ethz.ch/isn/154909/RusNatSecStrategyto2020.pdf>
- GODZIMIRSKI, Jakub M. "Russian national security concepts 1997 and 2000: A comparative analysis", *European Security*, Vol. 9, Num. 4, 2000, pp. 73-91.
- HILL, Fiona. "Extremists and Bandits. How Russia views the war against terrorism", PONARS Policy Memo 246, Center for Strategic & International Studies, 2002. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/ponars-policy-memo-246-extremists-and-bandits-how-russia-views-war-against-terrorism>
- IZQUIERDO, Javier de Carlos. "La Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU. ¿Algo nuevo?", En: Documentos de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos, DIEEEO85-2015, agosto 2015. Disponible en: <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2015/08/DIEEEO85-2015.html>
- LABORIE Iglesias, Mario. "La Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa (Diciembre 2015)", En Documentos de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos, DIEEEO25-2016, marzo 2016. Disponible en: <http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2016/DIEEEO25-2016.html>
- MANILOV, Valery. "National Security of Russia", paper, Strengthening Democratic Institutions Project, Belfer Center. Disponible en: <http://www.belfercenter.org/publication/national-security-russia>
- MAZUROVA, Nicole. "Russia's response to Terrorism: History and Implications for U.S. Policy", American Security Project, 2016. Disponible en: <https://www.americansecurityproject.org/perspective-russias-response-to-terrorism/>
- MILOSEVICH, Mira. "¿Hacia dónde va Rusia?", En: Cuadernos de Pensamiento Político, FAES, número 37, enero-marzo 2013. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/23511313?seq=1#page_scan_tab_contents
- MILOSEVICH, Mira. "Reajustando expectativas: Rusia como socio estratégico en la lucha contra el terrorismo islámico", ARI 30/2017, Real Instituto Elcano, 2017. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari30-2017-milosevichjuaristi-rusia-socio-estrategico-lucha-terrorismo-islamico

- MORALES Hernández, Javier. “La nueva política de seguridad rusa tras el 11 de septiembre de 2001”. Congreso Nacional de Estudios de Seguridad, 21-25 Oct. 2002, Granada. (No publicado), 2002. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/6364/>
- MORALES Hernández, Javier. “Russia’s New National Security Strategy: Towards a ‘Medvedev Doctrine’?”, ARI 135/2009, Real Instituto Elcano, 2009. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/0558db804fb4cfd6a6f7ff8bf7fc5c91/ARI135-2009_Morales_Russia_New_National_Security_Strategy_Medvedev.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0558db804fb4cfd6a6f7ff8bf7fc5c91
- PALACIOS, José Miguel. “Nueva estrategia de seguridad rusa”, Observatorio Paz, Seguridad y Defensa, 2016, disponible en: <http://catedrapsyd.unizar.es/observatorio-psyd/opina/nueva-estrategia-de-seguridad-rusa.html>
- PÉREZ del Pozo, María José. “La Política De Seguridad y Defensa de Medvedev: ¿Renovación o Continuidad?”. En: Boletín de información. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Num. 315, 2010, pp. 97-109. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3800759.pdf>
- RUÍZ González, Francisco J. “El concepto de política exterior de Rusia: un estudio comparativo”. En: Documentos Marco, Instituto Español de Estudios Estratégicos, DIEEEM06-2013, abril 2013. Disponible en: <http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-marco/2013/DIEEEM06-2013.html>
- VALDÉS-UGALDE, José Luis; DUARTE, Frania. “Del poder duro al poder inteligente. La nueva estrategia de seguridad de Barack Obama o de la sobrevivencia de la política exterior de Estados Unidos”, Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM, año 8, num. 2, julio-diciembre 2013. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193730201002>
- YOPO, Boris. “La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos”, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert, julio 2010. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07422.pdf>

ANEXOS

Concepto de Terrorismo

TABLA 1: CONCEPTO DE TERRORISMO

| F. RUSA | CONCEPTO | EE.UU. | CONCEPTO |
|-----------------|--|-----------------|--|
| ESN 1997 | División política, ideológica y etno-nacionalista. Sectas religiosas extremas. | ESN 2000 | Amenazas a la información, a la ciberseguridad y a la infraestructura crítica. Nueva importancia que ha adquirido el terrorismo con ADM. |
| CSN 2000 | Fanatismo político y religioso, separatismo étnico. Agudización de la lucha por el poder basándose en intereses grupales y etno-nacionalistas. | | |
| CPE 2000 | Terrorismo internacional es capaz de desestabilizar la situación no solo en los distintos Estados, sino en regiones enteras. | ESN 2002 | Violencia por motivos políticos perpetrada contra seres inocentes. Relación entre tecnología moderna y radicalismo. Estados fallidos. |
| CPE 2008 | Separatismo creciente, extremismo étnico nacional y religioso. | ESN 2006 | Nueva ideología totalitaria, basada en la perversión de una religión. Terroristas antidemocráticos. Terrorismo nuclear. Terrorismo que proviene de enajenación política, manipulación, culpas e injusticias de otros, sentimientos de venganza, conspiración y desinformación, distorsiones y agravios, ideología extrema. |
| ESN 2009 | Actividad extremista de organizaciones y estructuras nacionalistas, religiosas, étnicas e internacionales. Actividades ilícitas cibernéticas y biológicas. Terrorismo nuclear. | ESN 2010 | Déficits políticos y económicos subyacentes fomentan inestabilidad, permiten el extremismo y la radicalización, y socavan la capacidad de los gobiernos para manejar las amenazas. Terrorismo nuclear y cibernético. |
| CPE 2013 | Radicalización de la opinión pública. Terrorismo nuclear. Ataques informáticos. Extremismo, intolerancia, discriminación y segregación étnica, religiosa, lingüística, cultural, etc. | ESN 2015 | Condiciones subyacentes como la pobreza, la desigualdad y la represión. Extremismo violento y amenaza terrorista en evolución, ataques cibernéticos. Componente ideológico. Terrorismo nuclear. |
| ESN 2015 | Asociaciones radicales que utilizan ideologías extremistas nacionalistas y religiosas. Inestabilidad física de instalaciones y materiales peligrosos de Estados inestables y proliferación incontrolada de armas convencionales. Adquisición de ADM y otras sustancias; terrorismo nuclear; cibernético e informático. | | |

| | | | |
|---------------------|--|---------------------|---|
| CPE 2016 | Agudización de contradicciones de carácter civilizatorio. Problemas fundamentales de desarrollo. Injerencia externa. Valores ideológicos impuestos. Nuevo carácter con la aparición del EI. Seguridad de la información a nivel nacional e internacional, otras amenazas delictivas que vienen de las tecnologías de la información y la comunicación. Riesgo que terroristas adquieran AMD. | ESN 2017 | Terrorismo químico, nuclear, ciberataques. Ideología islámica radical. Explotan las sociedades abiertas; operan en redes sueltas y se adaptan rápidamente; comunicación encriptada y red oscura; prosperan en condiciones de debilidad del Estado y se aprovechan de los vulnerables; algunos están protegidos y respaldados por otros Estados. |
|---------------------|--|---------------------|---|

Fuente: Elaboración propia.

Estrategias de Seguridad

TABLA 2: COMPARACIÓN DE ESTRATEGIAS

| F. RUSA | ELEMENTOS | EE.UU. | ELEMENTOS |
|-----------------|---|-----------------|--|
| ESN 1997 | Necesidad de mejorar en legislación y medidas preventivas. | ESN 2000 | Programa de mejoras de seguridad en las instalaciones diplomáticas y consulares; Programa de Protección, Control y Contabilidad de Materiales nucleares; plan quinquenal interinstitucional de lucha contra el terrorismo; creación del International Trade Data System (ITDS); Plan Nacional de Protección de Sistemas de Información y nuevas propuestas de presupuesto para la protección de infraestructura crítica; mejora de las actividades militares y control en las exportaciones de alta tecnología. Estrategia integral para prevenir, disuadir, interrumpir y responder efectivamente. Mejoras en la seguridad del transporte. Derecho de actuar en legítima defensa. Apoyo financiero a esfuerzos preventivos. |
| CSN 2000 | Insuficiente abastecimiento legal y técnico-material de las actividades de prevención. Necesidad de consolidar el sistema de organismos de la legalidad y la creación de las condiciones para su funcionamiento eficaz. Organismos federales del poder estatal deben perseguir a las personas vinculadas a actividades terroristas. | | |
| CPE 2000 | Pide que se adopten nuevas medidas para intensificar la cooperación entre los Estados. Es deber directo de cada Estado proteger a sus ciudadanos e impedir cualquier actividad en su territorio. No dar asilo a terroristas. | ESN 2002 | Poder militar, defensa mejorada del territorio nacional, aplicación de la ley, recopilación de inteligencia, y gestiones para cortar financiamiento. Guerra de ideas. Reorganización de los organismos oficiales. Aprovechar alianzas fortalecidas; hacer nuevas asociaciones con antiguos adversarios; innovación en el uso de fuerzas militares; tecnologías modernas, desarrollo de un sistema efectivo de defensa con misiles y un mayor hincapié en la consecución y análisis de datos de inteligencia. Transformar las instituciones de seguridad. |

| | | | |
|----------------------------|--|----------------------------|--|
| <p>CPE 2008</p> | <p>Legítima defensa según Artículo 51 de la Carta de la ONU. Todas las medidas necesarias para repeler y prevenir los ataques terroristas, prohibir las actividades en su territorio encaminadas a organizar tales actos y no dar refugio ni suelo a terroristas e instigadores del terrorismo. Regímenes de navegación seguros.</p> | <p>ESN 2006</p> | <p>Guerra de las ideas. Profundizar democracia. Ganar la Guerra contra el Terror. ADM: disuadir, prohibir o impedir cualquier transferencia de ese material a Estados frágiles o terroristas. Mejorar la seguridad nuclear. Crear un Sistema Financiero Internacional más transparente, responsable y seguro. Establecimiento del Departamento de Seguridad Nacional. Transformación de la Comunidad de Inteligencia incluye un nuevo Centro Nacional de Contraterrorismo y un nuevo Centro Nacional de Contraproliferación. La transformación se extiende al FBI y al Departamento de Defensa.</p> |
| <p>ESN 2009</p> | <p>Necesidad de mejorar la ley. Desarrollo de un sistema de descubrimiento y respuesta a las amenazas y crisis mundiales. Desarrollo de sistemas de medidas preventivas para reducir el riesgo de actos terroristas.</p> | <p>ESN 2010</p> | <p>Infraestructura más segura y confiable. Esfuerzo global para asegurar materiales nucleares. Capacidades militares para sobresalir en la lucha contra el terrorismo. Asegurar el ciberespacio. Empoderar a las comunidades para contrarrestar la radicalización. Reclutar todas las capacidades de inteligencia, aplicación de la ley y seguridad nacional. Fortalecer la Seguridad de la Aviación. Intercambio de información, cooperación policial y establecimiento de nuevas prácticas para contrarrestar a los adversarios en evolución. Cierre de Guantánamo. Emplear tecnología para proteger la nación. Prevención de amenazas al sistema financiero internacional. Prohibir la Tortura.</p> |

| | | | |
|----------------------------|---|---------------------|---|
| <p>CPE 2013</p> | <p>Todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad de la información, repeler y prevenir ataques terroristas, para prevenir en su territorio la organización de éstos, no dar refugio a los terroristas y para prevenir y reprimir su financiación. Reforzamiento de la seguridad nuclear y tecnológica a escala global. Artículo 51 de la Carta de la ONU. Garantizar régimen de navegación marítima segura.</p> | | |
| <p>ESN 2015</p> | <p>Mejorar reglamentación jurídica de la prevención, de la estructura y actividades de los órganos federales del poder ejecutivo y desarrollo de un sistema para descubrir, prevenir y detener ataques; prevenir y neutralizar los conflictos sociales e interétnicos; contrarrestar la participación de los ciudadanos rusos en actividades terroristas. Refuerzo de la seguridad de organizaciones de diferentes industrias (militar, industrial, química, nuclear, energética, otras). Mejora del sistema de identificación y análisis de las amenazas en la esfera de la información y de lucha contra ellas. Prevención del terrorismo en los sistemas educativos.</p> | <p>ESN 2015</p> | <p>Conformación de estándares globales para la ciberseguridad. Asegurar materiales nucleares y prevenir su proliferación. Fuerzas militares. Enfoque de toda la Comunidad. Enfoque más sostenible que prioriza operaciones de lucha dirigidas, acción colectiva y mayores esfuerzos para prevenir el crecimiento del extremismo violento y la radicalización, abordando las condiciones subyacentes que lo fomentan. Refuerzo del compromiso contra la tortura. Reforma de actividades vitales de inteligencia.</p> |
| <p>CPE 2016</p> | <p>Reforzar seguridad nuclear y tecnológica a nivel global. Artículo 51 de la Carta de la ONU. Aplica todas las medidas necesarias para prevenir el terrorismo. Uso enérgico y eficaz de las capacidades de instituciones de la sociedad civil, incluidas organizaciones científicas, educativas, comunidades empresariales, asociaciones religiosas, ONG y medios de comunicación. Eliminar las fuentes de su financiamiento. Seguridad de la navegación. Seguridad informática.</p> | <p>ESN 2017</p> | <p>Operaciones antiterroristas; campañas de acción directa para destruir a los terroristas y sus fuentes de apoyo; trabajo con aliados para disuadir e interrumpir; fortalecer control sobre fronteras y sistema de inmigración; mejora intercambio de inteligencia. Entrega de herramientas, autoridades y recursos para detener los actos terroristas. Combatir la ideología extremista y reclutamiento en comunidades. Aumento del tamaño de las Fuerzas. Capacidad diplomática y comunicación efectiva. Nuevos conceptos y capacidades operaciones en los ámbitos aéreo, marítimo, terrestre, espacial y ciberespacial.</p> |

Fuente: Elaboración propia.

Prevención versus represión

TABLA 3: PREVENCIÓN VERSUS REPRESIÓN

| F. RUSA | PREVENCIÓN VERSUS REPRESIÓN | EE.UU. | PREVENCIÓN VERSUS REPRESIÓN |
|-----------------|---|-----------------|---|
| ESN 1997 | Enfoque preventivo que presenta debilidades. | ESN 2000 | Estrategia integral para prevenir, disuadir, interrumpir y, responder efectivamente. Apoyo financiero a esfuerzos preventivos. Ante riesgos a intereses vitales uso de la fuerza será decisivo y, si es necesario, unilateral. Actividades militares, aumento de la preparación antiterrorista de instalaciones y fuerzas. Derecho de actuar en legítima defensa. |
| CSN 2000 | Debilidad en actividades de prevención. Necesidad de consolidar el sistema de organismos de la legalidad y la creación de las condiciones para su funcionamiento eficaz. Se debe perseguir en el territorio a las personas vinculadas a actividades terroristas. | | |
| CPE 2000 | No menciona. | ESN 2002 | Poderío militar, defensa mejorada del territorio nacional, aplicación de la ley, recopilación de inteligencia, guerra de ideas y gestiones vigorosas para cortar financiamiento a los terroristas. El único camino hacia la paz y la seguridad es el de la acción. Mejor defensa es una buena ofensiva, también se refuerza la seguridad interna. Innovación en el uso de fuerzas militares; tecnologías modernas, desarrollo de un sistema efectivo de defensa con misiles y un mayor hincapié en la consecución y análisis de datos de inteligencia. Transformar las instituciones de seguridad. No dudará en actuar solo. Notión de guerra preventiva. |
| CPE 2008 | Artículo 51 de la Carta de la ONU. Opción de actuar unilateralmente. Necesidad de un uso sistémico y amplio de medidas centradas en la prevención. Medidas necesarias para repeler y prevenir ataques terroristas, prohibir actividades en su territorio y no darles refugio. | ESN 2006 | Guerra de las ideas, democracia. Trabajar para fortalecer los Estados amenazados y para prevenir ataques. Terroristas deben ser rastreados, matados o capturados, deben ser excluidos de la red de apoyo. |

| | | | |
|-----------------|---|-----------------|--|
| ESN 2009 | Necesidad de mejorar la ley para la exposición, prevención, interrupción y descubrimiento de actos de terrorismo. Desarrollo de un sistema de descubrimiento y respuesta a las amenazas. Desarrollo de medidas preventivas. | ESN 2010 | Estrategia integral. Prevenir y disuadir los ataques identificando e interceptando las amenazas, negándoles la capacidad de operar dentro del país, protegiendo la infraestructura crítica y los recursos clave y asegurando el ciberespacio. Empoderar a las comunidades para contrarrestar la radicalización. Reclutar todas las capacidades de inteligencia, aplicación de la ley y seguridad nacional. Prevención de amenazas al sistema financiero internacional. Capacidades militares para sobresalir en la lucha contra el terrorismo. |
| CPE 2013 | Artículo 51 de la Carta de la ONU. Medidas necesarias para repeler y prevenir. | ESN 2015 | Enfoque sostenible que prioriza operaciones dirigidas, acción colectiva y mayores esfuerzos para prevenir el crecimiento del extremismo y la radicalización. Sin embargo, fuerzas militares estarán listas para proyectar poder a nivel mundial. |
| ESN 2015 | Mejorar reglamentación jurídica de la prevención. Desarrollo de un sistema para descubrir, prevenir y detener actividades destructivas. Prevención del terrorismo en los sistemas educativos. | | |
| CPE 2016 | Prevenir terrorismo nuclear. Artículo 51 de la Carta de la ONU. Aplica todas las medidas necesarias, de conformidad con el derecho internacional y la legislación rusa, para prevenir y contrarrestar el terrorismo. | ESN 2017 | Operaciones antiterroristas dirigidas, militares y otras agencias operativas tomarán medidas directas contra redes terroristas y los perseguirán independientemente de dónde se encuentren, campañas de acción directa para destruirlos a ellos y sus fuentes de apoyo. Eliminar santuarios y evitar su resurgimiento. Aumentar tamaño de la fuerza. Departamento de Defensa debe desarrollar nuevos conceptos y capacidades operacionales para gana. |

Fuente: Elaboración propia.

Multilateralidad versus unilateralidad y Sistemas de cooperación

TABLA 4: MULTILATERALIDAD VERSUS UNILATERALIDAD Y SISTEMAS DE COOPERACIÓN

| F. RUSA | Multilateralidad Versus Unilateralidad | Sistema De Cooperación (Organismos Internacionales O Alianzas Reducidas) | EE.UU. | Multilateralidad Versus Unilateralidad | Sistema De Cooperación (Organismos Internacionales O Alianzas Reducidas) |
|-----------------|--|---|-----------------|---|---|
| ESN 1997 | No lo especifica. Cooperación a nivel general. | Amplia cooperación entre los servicios de la Federación y sus homólogos en otros países. | ESN 2000 | Uso de la fuerza será decisivo y, si es necesario, unilateral. Coalición de naciones es imprescindible para contener y combatir el terrorismo. Compromiso internacional mejora capacidad para hacer frente a las amenazas asimétricas a su seguridad. | Cooperación de autoridades policiales y judiciales estadounidenses y extranjeras. Ayudar a otros gobiernos a mejorar su lucha contra el terrorismo. Europa y Euroasia: enfrentar los desafíos globales como el terrorismo. Asia Oriental y el Pacífico: combatir propagación de amenazas transnacionales. Corea del Norte: reducir sus vínculos terroristas. China: mejorar la cooperación policial en contraterrorismo. Hemisferio occidental: combatir terrorismo. África: intercambio y entrenamiento. |
| CSN 2000 | Política exterior orientada a la cooperación. Necesidad de aunar esfuerzos de la comunidad internacional entera. | Necesario cooperar eficazmente con otros Estados, sus organismos gubernamentales y servicios especiales, así como con las organizaciones internacionales que luchan contra el terrorismo. Aprovechar más la experiencia internacional en esta lucha, crear un mecanismo coordinador, cortar canales de la circulación ilegal de armas y explosivos dentro y fuera del país. | | | |

| | | | | | |
|------------------------|--|---|------------------------|--|--|
| <p>CPE 2000</p> | <p>Colaboración en formato multilateral, en el marco de organismos internacionales especializados y en plano bilateral.</p> | <p>Pide que se adopten nuevas medidas para intensificar la cooperación entre los Estados. Importancia prioritaria a los esfuerzos conjuntos de la CEI. Cooperación con otros Estados para resolver problemas en Afganistán.</p> | <p>ESN 2002</p> | <p>Fortalecimiento de alianzas para derrotar el terrorismo mundial. Actividades coordinadas con socios. No dudará en actuar solo. Se busca una coalición multilateral para enfrentar al terrorismo, pero bajo el liderazgo de EE.UU.</p> | <p>Ayudará a países para combatir el terrorismo. Se forjan relaciones nuevas y se redefinen las existentes. Federación Rusa socio en la guerra contra el terrorismo. África: combatir terrorismo y fortalecer los Estados frágiles. OTAN debe crear nuevas estructuras y capacidades. Post 11S: diversos países proveyeron cooperación (Australia, Japón, República de Corea, Tailandia, Filipinas, Singapur y Nueva Zelanda).</p> |
| <p>CPE 2008</p> | <p>Opción de actuar unilateralmente. Necesidad de nuevas medidas encaminadas a consolidar la coalición mundial contra el terrorismo bajo la égida de la ONU con la participación de organizaciones regionales.</p> | <p>Aumentará cooperación con la CEI para garantizar la seguridad mutua. OTAN: Importante garantizar cooperación práctica, y resolver cuestiones relacionadas a amenazas comunes. Favorece la relación con EE.UU. en la ampliación de la cooperación en la lucha contra el terrorismo. Necesidad de fortalecer la cooperación regional en Asia y el Pacífico. Colaboración para ayudar a Afganistán.</p> | <p>ESN 2006</p> | <p>Unión con otras naciones alrededor del mundo, así como con numerosas organizaciones multilaterales para mejorar la capacidad de todas las naciones de defender sus tierras contra terroristas.</p> | <p>Apoyo de reformas políticas a países musulmanes. Aliados musulmanes en la lucha contra el terrorismo. Asia Central y del sur: ganar la guerra contra el terror. China: cooperación contra el terrorismo.</p> |

| | | | | | |
|------------------------|--|---|------------------------|--|---|
| <p>ESN 2009</p> | <p>ONU y al Consejo de Seguridad como elemento central. Cooperación mutuamente beneficiosa, apoyándose en instrumentos políticos civilizados para la resolución de situaciones de crisis mundiales y regionales.</p> | <p>Intensificará su interacción con foros multilaterales como el G8, el G20, el RIC, los BRIC y aprovechará también el potencial de otras instituciones internacionales informales. Cooperación con EE.UU. CEI prioritaria. OTSC principal instrumento interestatal para responder a las amenazas y desafíos regionales de carácter militar-político o militar-estratégico.</p> | <p>ESN 2010</p> | <p>Fortalecer las instituciones internacionales y acción colectiva. Colaboración bilateral, regional y a través de instituciones internacionales. Alianzas internacionales en temas de ciberseguridad.</p> | <p>Se trabaja para construir asociaciones más profundas y eficaces con otros centros de influencia clave. Trabajar con otros para mantener la presión sobre Al Q'aida y aumentar la seguridad y la capacidad de los socios en la región de Asia central. Nuevas asociaciones en comunidades musulmanas. Continuar trabajando con socios, ONU y el Gobierno afgano. Desarrollar agenda de seguridad con aliados asiáticos. Apoyo de nuevos marcos y capacidades de la ONU.</p> |
|------------------------|--|---|------------------------|--|---|

| | | | | | |
|-----------------|--|---|-----------------|---|--|
| CPE 2013 | Intensificar la cooperación internacional en el ámbito cultural y humanitario; con organizaciones internacionales y ONG. | Ampliará cooperación con la CEI. OSCE como mecanismo importante de construcción de sistema de seguridad paneuropeo. Cooperación con la OTAN. Cooperación y esfuerzos para con Afganistán. | ESN 2015 | Lideran coaliciones internacionales. Campaña global contra el EI. Refuerzo de ONU y de organizaciones regionales. Capacitación, equipamiento y ciberseguridad a otro Estados. | Trabajo con la OTAN y otros socios para capacitar, asesorar y asistir a las ANSF y otros países de la región. Continuación del apoyo a Irak. Lideran coalición internacional en Irak, en Libia y contra el EI. Trabajo con socios para entrenar y equipar a una oposición moderada siria. Proteger sistema financiero mundial. Trabajo con India y Pakistán. Inversión en la capacidad de Israel, Jordania y socios del Golfo para disuadir la agresión. |
| ESN 2015 | No es explícito, pero tiende hacia la multilateralidad. | Aumenta colaboración con BRICS, RIC, la Organización de Cooperación de Shanghai, Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, G-20, y otros. Importancia de la CEI. OTSC fundamental. Asociación con EE.UU. | | | |

| | | | | | |
|------------------------|---|---|------------------------|--|--|
| <p>CPE 2016</p> | <p>Creación de una amplia coalición antiterrorista internacional coordinado por la ONU. Formar valores fundamentales de acciones conjuntas.</p> | <p>Intensifica la cooperación con la CEI. Diálogo con la UE: necesidad de colaboración práctica en política exterior y el ámbito militar. Menciona por primera vez la necesidad de intensificar el trabajo conjunto para combatir el terrorismo y la ciberdelincuencia. Importancia de la OSCE.</p> | <p>ESN 2017</p> | <p>Se comprometen con las organizaciones y acuerdos multilaterales, jugando un papel de liderazgo. Relación recíproca con aliados.</p> | <p>Indo-pacífico: Mejorar cooperación policial, de defensa y de inteligencia con socios del sudeste asiático. Europa: apoyo contra yihadistas en Medio Oriente y África; incrementar cooperación antiterrorista y de ciberseguridad. Medio Oriente: esfuerzos para contrarrestar las ideologías violentas y aumentar respeto por la dignidad de las personas; reformas económicas; mantendrán presencia militar. Asia central y del sur: presión sobre Pakistán para que intensifique esfuerzos antiterroristas; reforma anticorrupción en Afganistán y apoyo militar. África: mejorar la capacidad de servicios de seguridad para luchar contra el terrorismo. Trabajo con socios para derrotar a las organizaciones terroristas.</p> |
|------------------------|---|---|------------------------|--|--|

Fuente: Elaboración propia