

El Instituto Español de Estudios Estratégicos. Pensamiento crítico sobre sus fortalezas y debilidades

Resumen

El Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) es un *think tank* dependiente del Ministerio de Defensa, y dedicado a la investigación y difusión de la cultura de seguridad y defensa. Dada su consolidada relevancia en el espacio civil y militar de seguridad, el presente análisis propone una reflexión teórica sobre cómo el instituto opera en el escenario político, social y académico donde se enmarca su actividad, así como las implicaciones que tiene la asunción de determinados marcos teóricos, que consecuentemente influirá en la percepción de la opinión pública sobre los riesgos y amenazas a la seguridad y la defensa nacional. Finalmente, ciertos elementos de los estudios críticos de seguridad permitirán plantear una serie de debilidades y fortalezas con el fin de recomendar futuras líneas de investigación que estimulen la ampliación del debate planteado.

Palabras clave

Instituto Español de Estudios Estratégicos, estudios estratégicos, estudios críticos de seguridad, seguridad, seguridad humana.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEIEE o del Ministerio de Defensa.

The Spanish Institute for Strategic Studies. Critical thought on its strengths and weaknesses

Abstract

The Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE) is a think tank associated with the Ministry of Defence and committed to research and dissemination of culture on security and defence. Given its established relevance over the security space, both civilian and military, this analysis proposes a theoretical reflection on how the Institute operates in the political, social and academic scenario, as well as the implications of acknowledging certain theoretical elements, which consequently will influence the public opinion views on the risks and threats to national security and defence. Finally, some elements of the critical security studies will allow us to propose a series of weaknesses and strengths to recommend future research lines that stimulate the debate.

Keywords

Spanish Institute for Strategic Studies, strategic studies, critical security studies, security, human security.

Introducción

Se acaba de cumplir el 50.º aniversario del Instituto Español de Estudios Estratégicos (en adelante, IEEEE). Como resultado de su trayectoria, hoy es considerado un preciado espacio de reflexión —tanto para la comunidad militar como para la población civil— sobre el conjunto de temáticas relacionadas con la defensa y la seguridad. Es así como el instituto se ha enmarcado como el *think tank* español por excelencia en estudios estratégicos y de seguridad; y se encuentra a la vanguardia del debate sobre aquellos acontecimientos emergentes de la realidad actual.

El presente decalustro es una oportunidad para apreciar la labor de la institución y sus rasgos distintivos. Se trata de observar el contexto externo donde opera el instituto, así como sus características internas, con el fin de identificar el marco narrativo a partir del cual desarrolla gran parte de su actividad investigadora y difusora de cultura de seguridad y defensa. Más aún, un análisis crítico nos permitirá reconocer aquellas fortalezas y debilidades de su lógica discursiva, al mismo tiempo que entrever el impacto de dicho relato en la percepción del público español sobre la seguridad y la defensa nacional.

El objetivo planteado es innegablemente complejo. En primer lugar, la envergadura de la institución y la multiplicidad de factores a tener en cuenta, en comparación con la extensión del presente documento, obligan a considerar este análisis tan solo una aproximación inicial a lo que podría ser un estudio pormenorizado sobre la narrativa del IEEEE que se estima siempre necesario.

En segundo lugar, esta disertación podría enfocarse desde múltiples áreas de conocimiento. En el presente caso, las teorías de las relaciones internacionales se prestan como una herramienta analítica¹ ideal para el objetivo de este análisis. Por un lado, el marcado carácter multidisciplinario de esta área de conocimiento —que se ha visto influenciado desde su emergencia por otras disciplinas académicas como la Historia, la Antropología, la Política y la Económica²— permite reflexionar sobre cuestiones que involucran al conjunto de factores políticos, económicos y culturales de nuestra sociedad, como son la seguridad y la defensa.

¹ PEÑAS ESTEBAN, Francisco Javier. «¿Es posible una teoría de relaciones internacionales?». *Relaciones Internacionales*, (1):1-32. Marzo de 2005, p. 4. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/4826/5295>.

² *Ibid.*, pp. 4-5.

Por otro lado, la relación entre los estudios estratégicos y las relaciones internacionales es clara³, particularmente con los estudios de seguridad internacional⁴. En este sentido, las propuestas alternativas del paradigma pospositivista⁵ plantean un marco interpretativo diferente a las corrientes dominantes en la disciplina. Desde un punto de vista reflexivo, estas teorías buscan comprender la influencia del conocimiento y del lenguaje en la configuración de la realidad social⁶. Por ello, los estudios críticos de seguridad europeos servirán de inspiración para considerar posibles fortalezas y debilidades de la institución. En particular, se atenderá a los postulados de la escuela de Copenhague y de París, así como algunas reflexiones generales que los estudios feministas de seguridad aportan a la teoría crítica⁷.

Conviene subrayar que, tal y como señala Alberto Lozano, las teorías son un dispositivo «que permite simplificar la realidad y decidir qué elementos importan y cuáles no»⁸. El hecho de ser un ejercicio de reflexión teórico implica comprender y explicar la realidad desde una ontología y epistemología determinada, por lo que habrá elementos que

³ PARENTE RODRÍGUEZ, Gonzalo. «Los estudios estratégicos en España». *Boletín de Información del Ministerio de Defensa Español*, (306):7-14. 2008, p. 8. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3345679>.

⁴ BUENO, Alberto. «De los estudios estratégicos. Conceptualización y evolución de un campo de estudio». *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 4(1). 2018, pp. 237-256. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en <http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/de-los-estudios-estrat%C3%A9gicos-conceptualizaci%C3%B3n-y-evoluci%C3%B3n-de-un-campo-de-estudio>.

⁵ El paradigma positivista engloba los enfoques tradicionales en las relaciones internacionales: realismo, liberalismo, sociedad internacional y economía política internacional. En contraste, tras el final de la Guerra Fría emergieron teorías alternativas que cuestionaban el enfoque dominante hasta la fecha. Estas voces se conocen como post positivistas. JACKSON, Robert, *et al.* «International Relations as an academic subject». *Introduction to International Relations, theories and approaches*. Reino Unido: Oxford University Press, 2019, pp. 33-65.

⁶ SANAHUJA, José Antonio. «Reflexividad, emancipación y universalismo: cartografías de la teoría de las relaciones internacionales». *Revista Española de Derecho Internacional*, 70(2): 101-125. Julio-diciembre 2018, p. 108. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en <http://www.revista-redi.es/es/articulos/reflexividad-emancipacion-y-universalismo-cartografias-de-la-teoria-de-las-relaciones-internacionales/>.

⁷ En otras palabras, la perspectiva de los estudios críticos de seguridad ofrece una interpretación de la hipótesis planteada que no es universal, aunque sí, como dice José Antonio Sanahuja, basada en la teoría constitutiva y la epistemología reflectivista y antifundacionalista. SANAHUJA, José Antonio. «Reflexividad, emancipación y universalismo...». *Op. cit.*, pp. 106-108.

⁸ LOZANO VAZQUEZ, Alberto. «Aspectos ontológicos y epistemológicos en las relaciones internacionales: breves propuestas de abordajes teóricos». *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 5(1):41-60. Enero-junio 2016, p. 45. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/163>.

pasarán desapercibidos desde esta perspectiva. Por ejemplo, los artículos publicados por autores individuales son una pieza fundamental de la labor del instituto, pero a efectos del presente análisis primará la interpretación de los *Cuadernos de Estrategia*, *Panoramas Estratégicos* y *Panoramas geopolíticos de conflictos* que el IEEEE publica periódicamente y que considera cardinales en la consecución de sus objetivos. En este sentido, no se pretende encasillar la narrativa global del instituto en un único paradigma teórico y obviar que existen artículos y ponencias que se alejarán de estas afirmaciones, pero sí identificar aquellos rasgos generales que invitan a pensar en una narrativa prevalente dentro del instituto.

Con estos parámetros, se abordará el contexto externo donde opera la institución. Ello asentará la base a partir de la cual se elaborará una descripción general del IEEEE con especial énfasis en las principales líneas de actuación del instituto y sus rasgos distintivos. A continuación, la contextualización teórica de los estudios estratégicos nos permitirá vislumbrar la imagen que el instituto transmite cuando aborda las cuestiones de seguridad y defensa. Todo ello será la base para determinar sus mayores fortalezas y debilidades. Como conclusión, el análisis conjunto de estos apartados fundamentará una valoración final sobre la narrativa del instituto⁹.

Contexto y características del IEEEE

El conjunto de características que definen el escenario donde actúa un centro de pensamiento influye sustancialmente en el propio desarrollo de su labor. En primer lugar, es imprescindible determinar el contexto normativo e institucional en el que se enmarca el IEEEE. A continuación, describir el origen, la misión, la estructura organizativa y las principales actividades del instituto. Por último, concluir con sus rasgos específicos que lo diferencian de otros centros de análisis estratégico que también aborda cuestiones de seguridad y defensa.

⁹ El presente documento nace a partir del trabajo de fin de máster de la autora en el marco del Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), entregado el día 3 de septiembre de 2019 y presentado el día 9 de septiembre del mismo año, tras haber realizado sus prácticas curriculares en el Instituto Español de Estudios Estratégicos durante el año académico 2018-2019 y bajo la tutela del entonces teniente coronel Jesús Díez Alcalde.

Contexto normativo e institucional del IEEEE

En España, la seguridad es considerada —junto con la justicia y la libertad— uno de los pilares fundamentales del Estado de derecho¹⁰. En concreto, la Constitución de 1978 reconoce en su artículo 8 que las Fuerzas Armadas «tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional»¹¹. Esto es, según la Directiva de Defensa Nacional de 2012, la seguridad nacional es una obligación «inalienable, intransferible e irrenunciable»¹² del Estado y la defensa, que «contribuye de manera singular a la seguridad nacional»¹³ se desarrolla primordialmente en el ámbito militar.

En esta línea, la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional atribuye en su artículo 31 la función al Ministerio de promover «el desarrollo de la cultura de defensa con la finalidad de que la sociedad española conozca, valore y se identifique con su historia y con el esfuerzo solidario y efectivo mediante el que las Fuerzas Armadas salvaguardan los intereses nacionales»¹⁴. En otras palabras, bajo la premisa de que la defensa es una cuestión que atañe tanto a la institución militar como al conjunto de la población civil, el Gobierno defiende que la eficacia de la seguridad y la defensa como instrumento político depende de la implicación social en el reconocimiento de las amenazas y riesgos que asedian a España, así como el papel de las Fuerzas Armadas en la superación de tales peligros.

En este contexto, el Instituto Español de Estudios Estratégicos nace de la necesidad de difundir conciencia social sobre la seguridad y defensa en España. En la actualidad, la Orden DEF/1887/2015, de 16 de septiembre, por la que se desarrolla la organización básica del Estado Mayor de la Defensa, establece que este *think tank* es dependiente del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) —que, a su vez, está orgánicamente encuadrado en el Estado Mayor de Defensa— y funcionalmente

¹⁰ Constitución Española, preámbulo. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

¹¹ *Ibíd.*, art. 8.

¹² Gabinete de la Presidencia del Gobierno. «Directiva de Defensa Nacional 1/2012, por una defensa necesaria, por una defensa responsable». 2012, p. 2.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, artículo 31. Jefatura del Estado, *BOE*, de 18 de noviembre de 2005.

dependiente de la Secretaría General de Política de Defensa (SEGENPOL) en todo lo relacionado con la labor de divulgación¹⁵.

Descripción del IEEEE

El IEEEE se funda en 1970, a las puertas del inicio del proceso de transición democrática en España, en palabras de Olivier Urrutia como «la primera estructura dedicada a la investigación en materia de defensa»¹⁶. Según este autor, el papel de los *think tank* españoles durante la época franquista estuvo marcado por la centralización y el control del poder dictatorial¹⁷, de manera que el instituto se encontraba inmerso en esa propia dinámica. Sin embargo, Pedro Bernal desarrolla cómo la constitución de un Estado social de derecho exigía la propia reinención de las Fuerzas Armadas que, en gran medida, estuvo marcada por la difusión de la cultura de defensa¹⁸.

En la actualidad, y como establece la Orden Ministerial DEF/166/2015, el instituto tiene el cometido de desarrollar «actividades que investiguen temas relacionados con la defensa y la seguridad y promuevan el interés de la sociedad en estos temas para contribuir al fomento y difusión de la cultura de defensa»¹⁹. Así, sus actividades se orientan en torno a dos objetivos: la investigación y la difusión, con el fin último de promover la cultura de defensa y seguridad. En este sentido, la estructura orgánica del instituto es, a grandes rasgos, como a continuación se numera: la Dirección, la Secretaría Personal del Director, la Secretaría Técnica, el Área de Investigación y Análisis, el Área de Divulgación y Publicación, el Área de Apoyo Administrativo y Técnico y, finalmente el Equipo de Comunicación. A fin de desarrollar las actividades mencionadas, el IEEEE

¹⁵ Orden DEF/1887/2015, de 16 de septiembre, por la que se desarrolla la organización básica del Estado Mayor de la Defensa, art. 4.e). Ministerio de Defensa, *BOE*, de 18 de septiembre de 2015.

¹⁶ URRUTIA, Olivier. «El papel de los *think tanks* en la definición y aplicación de las políticas y estrategias de defensa». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (2):189-222. 2013, p. 206. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en <http://revista.ieeee.es/article/view/340>.

¹⁷ *Ibid.*, p. 205.

¹⁸ BERNAL GUTIÉRREZ, Pedro. «La cultura de seguridad y defensa en España. Sus orígenes y evolución». *La Cultura de Seguridad y Defensa, un proyecto en marcha. Cuadernos de estrategia*, (155):23-64. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011, pp. 39-44. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en http://www.ieeee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2011/Cuaderno_155.html.

¹⁹ Orden DEF/166/2015, de 21 de enero, por la que se desarrolla la organización básica de las Fuerzas Armadas, artículo 12.3. Ministerio de Defensa, *BOE* de 10 de febrero de 2015.

cuenta con 11 analistas, aunque otros muchos investigadores externos —conocidos como «colaboradores externos»— participan en este centro de estudios estratégicos, promoviendo así la activa colaboración de la comunidad académica, con el propósito de convertirse en «el instituto de todos» en España.

En cuanto a su misión de divulgación, esta comprende un amplio abanico de actividades. En primer lugar, la publicación de artículos relacionados con la paz y la seguridad internacional. En segundo lugar, su participación en foros internacionales dedicados a la materia que nos ocupa y la colaboración estrecha con instituciones de semejante propósito²⁰. Por ejemplo, como señala Gonzalo Parente, destaca su relación con organizaciones análogas, entre otros el Centro de Altos Estudios Militares de París o el Instituto de Cooperación Intercontinental, así como la participación de los miembros del IEEEE en conferencias organizadas por destacados centros de pensamiento en Reino Unido, Francia²¹, Chile o Perú, entre otros muchos países²². Además, el instituto colabora —entre otros— con el International Peace Support Training Centre de Kenia²³. En este ámbito, son numerosos los acuerdos de uno y otro calado que el instituto tiene acordado con centros internacionales de estudios estratégicos.

Por último, la difusión de la cultura de seguridad y defensa también se desarrolla a través de la cooperación entre el IEEEE y el sistema educativo general. En este ámbito, en 2011, Bernal explicó que la colaboración con la escuela primaria, secundaria y de bachillerato no ha resultado ser notable a pesar de que «es en las fases más tempranas de la juventud donde empiezan a conformarse los valores y los hábitos de las futuras generaciones»²⁴. Desde 2013, la actividad del instituto en este ámbito ha resultado ser mucho más notable. Además, hay que destacar que el instituto cuenta con un amplio

²⁰ «Qué es el IEEEE». En línea. IEEEE. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en <http://www.ieeee.es/quienes-somos/que-es-ieeee/>.

²¹ PARENTE RODRÍGUEZ, Gonzalo. «Los estudios estratégicos...». *Op. cit.*, p. 11.

²² Para ilustrar mejor la relación del IEEEE con otros *think tanks* e instituciones similares nacionales cabe mencionar, entre otros, el Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, el Real Instituto Elcano y el Instituto Choiseul España. A nivel internacional, colabora con el Instituto Superior para la Defensa (INSUDE) en República Dominicana, la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) en Chile, el Centro de Estudios Estratégicos del Perú (CEEP) y el Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire (IRSEM) en Francia, entre otros.

²³ Ver anexo.

²⁴ BERNAL GUTIÉRREZ, Pedro. «La cultura de seguridad y defensa en España...». *Op. cit.*, p. 56.

espacio educativo en su página web que, dirigido a docentes y alumnos, ofrece recursos educativos para el fomento de la cultura de paz y seguridad²⁵.

Es en el ámbito de la educación universitaria donde el instituto desarrolla un mayor nivel de colaboración. Según el citado autor, entre 2001 y 2011 este *think tank* firmó convenios de forma progresiva con 29 universidades, que abarcan un conjunto de actividades tanto en estudios de grado, como de posgrado y programas de doctorado²⁶. Actualmente, el IEEE colabora en el desarrollo de diversas actividades relacionadas con la seguridad y defensa con cátedras de la Universidad Politécnica de Madrid, la Universidad Rey Juan Carlos, la Universidad de León y la Universidad Complutense de Madrid, aunque se prevé que durante el presente año se aumente considerablemente el número de estos convenios. Asimismo, una de las principales aportaciones del instituto son los convenios de cooperación educativa, programas que permiten a alumnos universitarios disfrutar de un periodo de prácticas en el seno de la institución, para que, de esta forma, colaboren de forma activa y directa en la difusión de la cultura de defensa²⁷. Por último, conviene destacar entre los espacios materiales de reflexión y debate que fomenta el IEEE su colaboración en cursos de verano con la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad Politécnica de Madrid, entre otros²⁸.

En relación con la actividad de investigación, y bajo la premisa de que no existe una estructura organizativa cerrada al respecto, el personal investigador la articula sobre la base de dos criterios: zonas geográficas y temáticas transversales. Por una parte, el IEEE diferencia siete regiones geopolíticas de interés: África, América, Antártida-Ártico, Asia-Pacífico, Europa, Oriente Próximo, Rusia y Cáucaso. Por otra parte, en cada región se tratan 11 temas transversales: terrorismo internacional, no proliferación, cambio climático, inteligencia, energía, cultura de seguridad y defensa, mujer, infancia, género y

²⁵ «Espacio educativo». En línea. IEEE. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en <http://www.ieee.es/espacio-educativo/>.

²⁶ BERNAL GUTIÉRREZ, Pedro. «La cultura de seguridad y defensa en España...». *Op. cit.*, p. 55.

²⁷ Entre las universidades que han firmado un convenio de cooperación educativa con el IEEE cabe mencionar la Universidad de Deusto, la Universidad Autónoma de Madrid y la Universidad Schiller. Del mismo modo, se prevé que durante el presente año se aumente considerablemente el número de estos convenios.

²⁸ «Cursos de verano». En línea. IEEE. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en <http://www.ieee.es/actividades/cursos-verano/>.

conflicto, seguridad y defensa, ciberseguridad, conflictos armados y estudios sociológicos.

Si bien tampoco existe una asignación exclusiva de los analistas a un área o temática determinada, es muy constatable que pueden estar dedicados al desarrollo de investigaciones en torno a regiones geopolíticas concretas. Así lo confirma, por ejemplo, una entrevista —reproducida en el anexo— donde, entre otras cuestiones, se planteó si el instituto debería dedicarle más espacio a África: al menos tres analistas se ocupan de las cuestiones relacionadas con este continente en materia de seguridad y defensa²⁹. Esta cifra debe analizarse en relación con el total de 11 analistas que componen la estructura oficial del IEEE, lo cual supone alrededor de un 30 por ciento de los recursos humanos disponibles dedicados al estudio del continente africano. Adicionalmente, cabe añadir las numerosas aportaciones de colaboradores externos respecto a la realidad africana.

Rasgos distintivos del IEEE

Sobre la base de lo argumentado, podemos concluir que el IEEE es un *think tank* asociado al Ministerio de Defensa de España dedicado a los estudios estratégicos, concretamente a la investigación y la divulgación de cultura de seguridad y defensa. Por tanto, conviene destacar tres dimensiones clave del instituto para el presente análisis, representadas en su faceta gubernamental, comunicativa y académica.

A pesar de la ambigüedad a la hora de definir qué es un *think tank* y cuáles son sus características y funciones³⁰, es comúnmente aceptada por la comunidad académica la capacidad de estos centros de pensamiento para influir en la configuración de políticas públicas. En palabras de Urrutia, «el beneficio que reporta a un Estado, una empresa o un ejército disponer de *think tanks* radica en la posibilidad de obtener suministros de

²⁹ Ver anexo.

³⁰ URRUTIA, Olivier. «El papel de los *think tanks*...». *Op. cit.*, pp. 193-194. XIFRA, Jordi. «Los *think tank* y *advocacy tank* como actores de la comunicación política». *Anàlisi: quaderns de comunicació i cultura*, (32): 73-91. 2005, pp. 74-78. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en <https://ddd.uab.cat/record/5412>.

información, conocimiento e innovación»³¹. Bien en calidad de actor independiente³² o como una herramienta estratégica³³, lo cierto es que ofrecen una visión experta en aquellos asuntos que motivan el debate público y que quizá requieren una potencial toma de decisión a nivel nacional³⁴. En el caso que nos ocupa, la legitimidad del instituto para guiar o servir de orientación en la adopción de medidas en el ámbito de la seguridad y defensa nacional nace desde un primer momento de su integración en la estructura orgánica del Ministerio de Defensa.

Más aún, el IEEEE presta especial atención a la percepción que tiene la ciudadanía de las Fuerzas Armadas y la defensa. Esto es así porque, en palabras de Jordi Marsal, la cultura de seguridad y defensa «depende de las percepciones que los ciudadanos tienen sobre su seguridad y los riesgos y amenazas que pueden ponerla en peligro»³⁵. Así, como veremos a continuación, el conjunto de las actividades llevadas a cabo por este centro de investigación y difusión está orientado a dotar de conocimiento aplicado a la población civil, así como a normalizar la presencia del sector de la defensa nacional en el debate público³⁶.

A todo lo dicho, Francesc Ponsa y Jaime González-Capitel añaden que la conveniencia de los *think tanks* se debe a su capacidad de contribuir «a que la opinión pública tenga las bases sobre las que formarse un criterio objetivo, y que los políticos tengan mayor información para poder actuar»³⁷. Esto alude al carácter comunicativo de la entidad, que ejerce de intermediario entre ambas esferas de la sociedad desde la posición de experto

³¹ URRUTIA, Olivier. «El papel de los *think tanks*...». *Op. cit.*, p. 196.

³² GEO, Saura. «*Think tanks* y educación. Neoliberalismo de FAES en la LOMCE». *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 23(107):1-19. 2015, p. 3. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en <https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/2106>.

³³ URRUTIA, Olivier. «El papel de los *think tanks*...». *Op. cit.*, p. 196.

³⁴ Esto es lo que Urrutia define como una función de peritaje. URRUTIA, Olivier. «El papel de los *think tanks*...». *Op. cit.*, p. 191. No obstante, lo cierto es que la influencia de los *think tanks* en España aún se encuentra en una fase embrionaria. GEO, Saura. «*Think tanks* y educación...». *Op. cit.*, p. 5.

³⁵ MARSAL MUNTALÁ, Jordi. «Introducción». *Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectivas de mejora. Cuadernos de Estrategia*, (172):11-19. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2015, p. 11. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en http://www.ieeee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2015/Cuaderno_172.html.

³⁶ *Ibíd.*, pp. 11-12.

³⁷ PONSÁ, Francesc; GONZÁLEZ-CAPITEL, Jaime. «Radiografía de los *think tanks* en España». Madrid: Fundación Ciudadanía y Valores, 2015, p. 13. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en <http://oett.es/2015/10/16/francesc-ponsa-y-jaime-gonzalez-capitel-radiografia-de-los-think-tanks-en-espana/>.

en la materia a debate. Como resultado, el instituto es un centro de pensamiento de carácter público que opera al mismo tiempo como agente de comunicación divulgativa y como sujeto de acción política —de forma más o menos directa— en aquellas cuestiones que conciernen a la seguridad y defensa de España.

Por último, el IEEEE ejerce su actividad en el marco de los estudios estratégicos, lo que nos lleva también a tratar su dimensión académica. En relación con el carácter público del instituto, Alberto Bueno destaca que «es indudable que un estímulo para la reflexión estratégica es tanto el devenir de los eventos, como la búsqueda de la relevancia para las políticas»³⁸. También, en relación con el papel de intermediación del instituto, conviene destacar que los estudios estratégicos son una subdisciplina³⁹ a caballo entre los estudios militares y los de seguridad internacional⁴⁰. Esto, en palabras de Richard Betts, le dota «de alcance más amplio que los problemas estrictamente militares, pero más centrados que los estudios de seguridad»⁴¹. En conclusión, el instituto es un punto de encuentro entre diferentes partes de la sociedad, no solo por su cualidad de *think tank* y la estrecha colaboración entre la comunidad civil y militar —además, señal inequívoca de identidad—, sino por la propia disciplina académica desde la cual aborda las temáticas transversales a la seguridad.

Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Llegados a este punto debemos entender «cómo» el instituto opera en este escenario político, estratégico y académico, y también normativo; y «qué implicaciones» tiene la consecución de sus objetivos en el orden establecido. Para ello, una breve introducción a los estudios estratégicos y su relación con los estudios de seguridad nos permitirá entender la aplicación del concepto de seguridad como eje central del presente análisis. Además, a raíz de este desarrollo argumentativo los postulados de las escuelas críticas europeas⁴² permitirán identificar algunas fortalezas y debilidades de la actividad del

³⁸ BUENO, Alberto. «De los estudios estratégicos...». *Op. cit.*

³⁹ BUENO, Alberto. «De los estudios estratégicos...». *Op. cit.*

⁴⁰ BUENO, Alberto. «De los estudios estratégicos...». *Op. cit.*

⁴¹ BETTS, Richard K. «Should Strategic Studies Survive?». *World Politics*, 50(1):7-33. 1997, p. 9. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/25054025?seq=1>.

⁴² Con carácter general, los estudios críticos de seguridad han sido desarrollados en escuelas de pensamiento europeas, particularmente por la escuela de Copenhague, de Gales y de París, si bien cabe

IEEE, a fin de proponer una serie de líneas de acción que puedan reforzar el papel del instituto como difusor y promotor de una cultura de seguridad y defensa en España.

Los estudios estratégicos y los estudios de seguridad

Los conceptos de estrategia y seguridad están relacionados, tanto en el plano teórico como en el práctico. Tradicionalmente, el pensamiento estratégico se ha empleado durante la guerra por los mandatarios de los ejércitos que encabezaban la batalla⁴³. En clave westfaliana, cada Estado anhelaba preservar la seguridad de su población y territorio frente a cualquier injerencia externa, legitimando así su soberanía frente al resto de Estados y a su ciudadanía⁴⁴.

Desde la década de los cincuenta, la aplicación del concepto de estrategia ha experimentado un profundo desarrollo disciplinar⁴⁵. Durante la Guerra Fría, el interés global se centraba en la rivalidad entre uno y otro bloque, y era notorio que el pensamiento estratégico jugaba un papel fundamental en el devenir de los acontecimientos. Sin embargo, el fin de la contienda bipolar desencadenó un conjunto de cambios en el sistema internacional que favorecieron la aparición, en el seno de las relaciones internacionales, de voces críticas a las teorías dominantes de la disciplina. En particular, este giro paradigmático dio lugar a un debate político y normativo sobre el concepto de seguridad, el cual veremos más adelante.

Por el momento, conviene señalar que los estudios estratégicos dejaron de recibir la atención percibida hasta el momento, si bien los expertos en la materia se adaptaron a las nuevas exigencias de la realidad cambiante. En palabras de Bueno, actualmente «facilitan una herramienta epistemológica para estudiar el empleo de la fuerza con los medios y modos militares/armados, atendiendo a los elementos y dinámicas tanto

añadir las aportaciones de los estudios feministas de seguridad y los poscoloniales, entre otros. De acuerdo con el colectivo conocido como C.A.S.E, el esencialismo que implica dividir a los investigadores críticos de seguridad en escuelas obvia el carácter fluido y dinámico de las relaciones interpersonales entre ellos. Luego, es deseable llevar a cabo una reflexión crítica sobre seguridad atendiendo a la interacción entre las escuelas y sus teorías. C.A.S.E. Collective. «Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto». *Security Dialogue*, 37(4): 443–487. Diciembre de 2006, p. 450.

⁴³ BUENO, Alberto. «De los estudios estratégicos...». *Op. cit.*

⁴⁴ JACKSON, Robert, *et al.* «International Relations as...». *Op. cit.*, p. 6.

⁴⁵ BUENO, Alberto. «De los estudios estratégicos...». *Op. cit.*

internas como exógenas del conflicto, en relación con los efectos políticos que produce y a cómo los actores pueden recurrir a la misma para lograr sus objetivos»⁴⁶. Esto es, el pensamiento estratégico también se emplea en tiempos de paz y para fines políticos⁴⁷.

El IEEEE emplea el concepto de seguridad como eje central en gran parte de sus publicaciones anuales. Para ilustrar lo dicho, Ignacio Cobo muestra en su introducción para el *Cuaderno de Estrategia 198* —sobre la visión de nuestro país ante los diversos retos a la seguridad—, que España «ajusta su actuación en función de los riesgos y amenazas a los que se enfrenta y de sus compromisos multilaterales, pero también en la necesidad de salvaguardar la paz y la seguridad internacional como la mejor forma de salvaguardar sus intereses nacionales»⁴⁸. La presente cita puede entenderse como un ejemplo del particular enfoque estratégico al estudio de las cuestiones que rodean a la seguridad. Así, basándose en el pensamiento estratégico de los diferentes actores que configuran la dinámica del sistema internacional, el IEEEE orienta sus análisis a la defensa de la seguridad nacional.

El concepto de seguridad como eje de análisis

El concepto de seguridad es comúnmente caracterizado como ambiguo⁴⁹, negado⁵⁰, confuso y, en definitiva, esencialmente contestado: un término, este último, «tan cargado de valor que no hay cantidad de argumento o evidencia [que] puede llevar a un acuerdo sobre una única versión como la “correcta o uso estándar”»⁵¹. A pesar de ello, el concepto de seguridad es uno de los fundamentos ontológicos que han guiado los

⁴⁶ BUENO, Alberto. «De los estudios estratégicos...». *Op. cit.*

⁴⁷ BUENO, Alberto. «De los estudios estratégicos...». *Op. cit.*

⁴⁸ FUENTE COBO, Ignacio. «Introducción». *Retos diversos a la seguridad. Una visión desde España. Cuadernos de estrategia*, (198): 9-29. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2018. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en http://www.ieeee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2018/Cuaderno_198.html.

⁴⁹ OROZCO RESTREPO, Gabriel Antonio. «El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (72):161-180. Diciembre 2005-enero, 2006, p. 163. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en [https://www.cidob.org/ca/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/el_concepto_de_la_seguridad_e_n_la_teor%C3%ADa_de_las_relaciones_internacionales/\(language\)/esl-ES](https://www.cidob.org/ca/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/el_concepto_de_la_seguridad_e_n_la_teor%C3%ADa_de_las_relaciones_internacionales/(language)/esl-ES).

⁵⁰ BALDWIN, David A. «The concept of security». *Review of International Studies*, (23):5-26. 1997, p. 8-9.

⁵¹ *Ibíd.*, p. 10.

debates de la filosofía política sobre paz y poder⁵². Así, según la teoría de Martin Wight, la tradición realista concibe la anarquía internacional como un espacio donde el Estado busca de forma natural su propia seguridad y supervivencia, mediante el ejercicio de su poder⁵³; mientras que la tradición liberal entiende la seguridad como uno de los objetivos en la interacción entre los Estados en este espacio anárquico⁵⁴. Además, entre ambos enfoques se encuentra la tradición racionalista, que enfatiza el interés de los Estados por construir un orden legal de seguridad⁵⁵.

Con todo, en palabras de Ken Booth «el pensamiento tradicional sobre seguridad [...] ha sido asociado con la hegemonía intelectual del realismo»⁵⁶. A partir de esta premisa, resulta que la narrativa clásica vincula el concepto de seguridad al ejercicio del poder soberano westfaliano frente a las amenazas y riesgos que desafían la integridad del orden establecido. En pocas palabras, esto implica un énfasis especial en el poder militar del Estado-nación para hacer frente a las amenazas que se ciernen sobre el territorio de soberanía y su población⁵⁷ para, como fin último, garantizar la seguridad nacional⁵⁸.

El valor absoluto⁵⁹ que este paradigma hobbesiano otorga a la seguridad ha influido notablemente en el contexto internacional. De acuerdo con Angie Larenas, la asimilación del neorrealismo como paradigma dominante en los estudios de seguridad se debe a la asociación de esta perspectiva con actores políticos de poder⁶⁰. Por ello, a pesar de las

⁵² OROZCO RESTREPO, Gabriel Antonio. «El concepto de la seguridad...». *Op. cit.*, p. 166.

⁵³ JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg; MOLLER, Jorgen. «Realism». *Introduction to International Relations, theories and approaches*. Reino Unido: Oxford University Press, 2018, p. 70.

⁵⁴ OROZCO RESTREPO, Gabriel Antonio. «El concepto de la seguridad...». *Op. cit.*, p. 165.

⁵⁵ OROZCO RESTREPO, Gabriel Antonio. «El concepto de la seguridad...». *Op. cit.*, p. 166. JACKSON, Robert, *et al.* «Realism...». *Op. cit.*, pp. 150-151.

⁵⁶ BOOTH, Ken. «Seguridad y emancipación». *Relaciones Internacionales*, (23):99-116. Junio-septiembre 2013, p. 105. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/5181>.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ En palabras de OROZCO, la seguridad nacional «comprende, a grandes rasgos, la protección del Estado frente a la agresión exterior y frente a movimientos internos que lo puedan poner en peligro, así como la pacificación de la sociedad». OROZCO RESTREPO, Gabriel Antonio. «El concepto de la seguridad...». *Op. cit.*, p. 164.

⁵⁹ En definitiva, según WALTZ «en la anarquía, la seguridad es el extremo más alto. Solo si la supervivencia está asegurada, los Estados pueden buscar otros objetivos como tranquilidad, ganancias y poder». Citado en: BALDWIN, David A. «The concept of security...». *Op. cit.*, p. 21.

⁶⁰ LARENAS ÁLVAREZ, Angie A. «La confluencia entre estudios críticos de seguridad y seguridad humana: las dinámicas de inclusión y superación». *Relaciones Internacionales*, (23):81-98. Junio-

teorías alternativas que emergieron en el campo académico tras el fin de la contienda bipolar, el paradigma realista ha servido de base y fundamento para desarrollar las políticas públicas de seguridad. Como veremos a continuación, los acontecimientos del orden posterior a la Guerra Fría han obligado a la ampliación de la agenda de seguridad; sin embargo, estos avances conviven con una predominante ontología racionalista y epistemología positivista en las relaciones internacionales.

A pesar de la ambigüedad ya expuesta sobre el término «seguridad», el IEEE reconoce la necesidad de reevaluar el significado de este concepto. Desde la década de los noventa —concretamente a partir del Informe sobre el Desarrollo Humano de 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante, PNUD)—⁶¹, la institución procura suscribirse a la evolución del concepto de seguridad, para ampliarlo a todo el espectro de la «seguridad humana»⁶² que, como subraya el antiguo analista del IEEE, Mario Laboire Iglesias, engloba cuestiones como «la economía, la alimentación, la sanidad, la política, el medio ambiente y la protección individual de las personas, así como a las comunidades en las que viven»⁶³. De igual modo, el concepto de defensa se encuentra estrechamente ligado a la responsabilidad de proteger, esto es, a la garantía de la independencia del Estado-nación⁶⁴. Pero, además, la seguridad física del individuo y el respeto por sus derechos y libertades fundamentales se asientan como una cuestión de carácter universal⁶⁵.

septiembre 2013, p. 83. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/5180/5627>.

⁶¹ *Ibíd.*, p. 92.

⁶² En febrero del presente año, la revista académica *Relaciones Internacionales*, dirigida por el Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) de la Universidad Autónoma de Madrid, ha publicado un número editorial sobre el concepto de seguridad humana, ofreciendo diversos enfoques sobre el tema propuesto. GERI. «La seguridad humana 25 años después». *Relaciones Internacionales*, (43). Febrero 2020. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/index>.

⁶³ LABOIRE IGLESIAS, Mario A. *La evolución del concepto de seguridad*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011, p. 3. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en http://www.ieeee.es/publicaciones-new/documentosmarco/2011/DIEEEM05_2011EvolucionConceptoSeguridad.html.

⁶⁴ BUENO CAMPOS, Eduardo. «Cultura de seguridad y defensa en la perspectiva del gobierno del conocimiento». *Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectivas de mejora. Cuadernos de estrategia*, (172):21-59. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2015, p. 44. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en http://www.ieeee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2015/Cuaderno_172.html.

⁶⁵ *Ibídem.*

El IEÉE ha adaptado su marco conceptual mediante la asimilación de nuevos elementos que potencialmente desdibujan la centralidad de la territorialidad en la seguridad nacional, así como que la capacidad militar sea la única herramienta para garantizar la defensa del Estado-nación y sus valores. Sin embargo, este posicionamiento no resulta una actitud irreconciliable con el consenso intersubjetivo dominante en la disciplina, ya que la ampliación de la agenda de seguridad puede, como explica Francisco Verdes-Montenegro «acarrear la elevación de la «seguridad» a un tipo de bien universal bajo el cual deberían regirse todas las relaciones sociales»⁶⁶. Así, la centralidad del Estado persiste e incluso puede llegar a ampliar su espacio de influencia.

Entonces, la epistemología pospositivista que supuestamente acompaña al concepto de seguridad humana se trata más bien de un enfoque híbrido que, si bien rechaza la base ontológica del paradigma realista, no cuestiona las estructuras dominantes. Por ejemplo, el colaborador externo del IEÉE, Miguel Ángel Pérez Franco, reflexiona sobre el concepto de seguridad humana y reconoce que «no viene a sustituir las disposiciones y cánones de las actuales estrategias de seguridad, sino que las complementa e interrelaciona; y establece como denominador común al ser humano»⁶⁷. Esto, según Larenas, es la principal crítica hacia la teoría de la seguridad humana: su carácter práctico no aporta un enfoque crítico a la agenda política establecida⁶⁸.

⁶⁶ VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, Francisco J. «Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad». *Relaciones Internacionales*, (29): 111-131. Septiembre de 2015, p. 114. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/5273>.

⁶⁷ PÉREZ FRANCO, Miguel Ángel. *Seguridad humana: ¿el complemento perfecto para nuestras estrategias de seguridad?* Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016, p. 3. [Consultado el 19/4/2020]. En línea <http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2016/DIEEEO118-2016.html>.

⁶⁸ LARENAS ÁLVAREZ, Angie A. «La confluencia entre...». *Op. cit.*, p. 93.

En lo que respecta al fin último del instituto, la asimilación del concepto de seguridad — centrada en la consecución de la seguridad del ser humano— implica la propia expansión del concepto de cultura de defensa que, como expresa Manuel López Blázquez, debe llevarse a cabo según los elementos que engloban el concepto de seguridad humana⁶⁹. En consonancia con esto, Ignacio García y Samuel Nájera explican que, a partir de la difusión de la cultura de defensa, «debería transmitirse a la sociedad la necesidad de adoptar de forma permanente posturas de reacción proactivas [...] con el objetivo único de minimizar la exposición a las vulnerabilidades existentes o futuras»⁷⁰. No obstante, para la consecución de este fin es necesario un movimiento inicial de identificación de tales contingencias, a partir del cual la población civil asumiría cuáles son las amenazas y riesgos que ponen en peligro su seguridad y la del Estado-nación. Así, en la percepción de la sociedad sobre su propia seguridad es donde el IEEEE juega un papel fundamental.

Pongamos por caso el tratamiento del instituto a una cuestión de reciente notoriedad política. La *Estrategia de Seguridad Nacional* (ESN) de 2017 recoge, en su cuarto capítulo, las amenazas y los desafíos que hostigan al territorio y población español⁷¹. Respecto a las amenazas, las estructura en tres bloques diferenciados: aquellas que afectan directamente a la seguridad nacional de España, las que menoscaban los espacios globales y las que se ciernen sobre las infraestructuras críticas, que a su vez se detallan en doce espacios diferentes⁷². En relación con los desafíos, se trata de cuestiones actuales que «sin tener de por sí entidad de amenaza, incrementan la vulnerabilidad, provocan situaciones de inestabilidad o pueden propiciar el surgimiento de otras amenazas, agravarlas o acelerar su materialización»⁷³. En concreto, en el documento destacan la inestabilidad económica y financiera, la vulnerabilidad

⁶⁹ Citado en: BUENO CAMPOS, Eduardo. «Cultura de seguridad y defensa». *Op. cit.*, p. 44.

⁷⁰ GARCÍA PALOMERO, Ignacio; NÁJERA BAILÓN, Samuel. «Reflexiones acerca del gobierno del conocimiento en la cultura de seguridad y defensa: un proyecto educativo». *Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectivas de mejora. Cuadernos de estrategia*, (172):85-118. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2015, pp. 98-99. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en http://www.ieeee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2015/Cuaderno_172.html.

⁷¹ PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA. *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*. P. 58. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017>.

⁷² *Ibid.*, pp. 58-72.

⁷³ PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA. *Estrategia de Seguridad Nacional 2017... Op. cit.*, p. 58.

energética, los flujos migratorios irregulares, las emergencias y catástrofes, las epidemias y pandemias y, por último, los efectos derivados del cambio climático⁷⁴.

En comparación con la ESN de 2013, la de 2017 identifica una nueva amenaza a los espacios comunes globales: la vulnerabilidad del espacio aéreo y ultraterrestre. Se trata de ataques a los sistemas de navegación, el manejo ilícito de aeronaves pilotadas remotamente —comúnmente denominados «drones»— y la proliferación de basura espacial⁷⁵. A partir de esta premisa, el objeto referente queda expuesto a la consideración de la opinión pública respecto a su trascendencia en su cotidianeidad. Sin embargo, a fin de asegurar que esta nueva amenaza recibe la atención pública y política necesaria, es necesario un desarrollo teórico de las implicaciones de estos peligros. En otras palabras, es imprescindible la difusión de investigaciones y análisis que amplíen la comprensión del espacio aéreo y ultraterrestre. En este ámbito, y como otro ejemplo de su amplio escenario de actuación, el instituto —pilar ministerial de la difusión de cultura de seguridad y defensa— tendría la capacidad de contribuir a la toma de conciencia de la población sobre la inseguridad de este espacio.

Desde un enfoque crítico, autores como Barry Buzan y Waever denominarían este proceso como «movimiento de securitización»⁷⁶. En esta línea —aún sin ánimo de profundizar en la doctrina de la escuela de Copenhague— tanto Verdes-Montenegro como Rita Taureck hacen hincapié en dos elementos de la teoría de la securitización que resultan de especial interés para el análisis que nos ocupa. Por una parte, la seguridad «se vincula con dimensiones especialmente sensibles para los seres humanos como son el miedo, la supervivencia y el deseo de vivir libres de amenazas»⁷⁷. Por ello, la intención subyacente en el acto discursivo de tratar una cuestión internacional como una amenaza

⁷⁴ PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA. *Estrategia de Seguridad Nacional 2017...* Op. cit., pp. 72-78.

⁷⁵ PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA. *Estrategia de Seguridad Nacional 2017...* Op. cit., p. 70.

⁷⁶ El colaborador del IEEEE, José Lorenzo-Penalva Lucas, define securitización como: «un proceso por el que se da calidad o estatus de asunto de seguridad a una cuestión que puede atentar contra la supervivencia de un ente, ya sea: individuos, una colectividad, Estados o la humanidad». En relación con el análisis propuesto en el presente documento, el interés en la teoría de la securitización se basa en esta básica premisa: identificar los elementos de un proceso de securitización, principalmente el objeto referente y los actores implicados. LORENZO-PENALVA LUCAS, José. *El concepto de seguridad. Importancia relativa de las dimensiones de la seguridad en Europa y en el sur del Mediterráneo*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2017, p. 23. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en <http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2017/08/DIEEEO83-2017.html>.

⁷⁷ VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, Francisco J. «Securitización: agendas de...». Op. cit., p. 117.

a la seguridad nacional tiene una incidencia importante en la opinión pública y en la agenda política establecida. Por otra parte, ambos autores subrayan que la efectividad de este acto discursivo depende de la legitimidad que la audiencia otorga al actor securitizador que identifica riesgos y amenazas para la población⁷⁸.

Por lo tanto, la autoridad de una entidad a la hora de abordar cuestiones relativas a la seguridad nacional, junto con su habilidad discursiva son dos elementos fundamentales para entrever que un actor determinado participa en el proceso que es representar cierto elemento de la realidad internacional como una cuestión de seguridad; y, de igual modo, aquellas instituciones oficiales que —como el IEEEE— son responsables de difundir que la seguridad es un parámetro esencial del bienestar de los españoles. Así, retomando como ejemplo la vulnerabilidad del espacio aéreo y ultraterrestre, el rastreo de palabras clave en la web de la institución —en concreto, «sistemas aéreos», «navegación» y «dron»— permite observar que, en 2018, el IEEEE ha publicado hasta nueve artículos sobre las implicaciones jurídicas y éticas de los drones, así como un *Cuaderno de Estrategia* sobre seguridad aeroespacial⁷⁹. Desde 2019 hasta la actualidad, la vulnerabilidad del espacio aéreo y ultraterrestre sigue siendo de interés para el IEEEE. En particular, la preocupación por las operaciones en el ciberespacio ha sido objeto de estudio en varios artículos⁸⁰ y en el *Cuaderno de Estrategia 201*, dedicado a los límites jurídicos de las operaciones actuales⁸¹.

⁷⁸ VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, Francisco J. «Securitización: agendas de...». *Op. cit.*, p. 117. TAURECK, Rita. «Securitization theory and securitization studies». *Journal of International Relations and Development*, (9): 53-61. 2006, p. 55.

⁷⁹ INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. *Hacia una estrategia de seguridad aeroespacial. Cuaderno de Estrategia*, (192). 2018, p. 237. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en http://www.ieeee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2018/Cuaderno_192.html.

⁸⁰ Véase, entre otros: VÁZQUEZ, Luis; VÁZQUEZ-POLETTI, José Luis. La gran aventura de la exploración de Marte. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2019, p. 18. Disponible en http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2019/02/DIEEEO13_VAZVAZ-Marte.html. DÍAZ MARTÍN, Alberto. *Vehículos aéreos no tripulados en la misión especial de observación de la OSCE en Ucrania*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2019, p. 26. Disponible en http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2019/06/DIEEEM07_2019ALBDIA_UAVOSCE.html. SÁNCHEZ-ROMÁN URRUTIA, Gabriel. *Amenazas persistentes avanzadas (APT) como medida de disuasión en el ciberespacio*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2020, p. 14. Disponible en http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2020/02/DIEEEO12_2020GABSAN_Submarinos.html. [Consultados el 19/4/2020].

⁸¹ INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. *Límites jurídicos de las operaciones actuales: nuevos desafíos. Cuaderno de Estrategia*, (201). 2019, p. 228. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en http://www.ieeee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2019/Cuaderno_201.html.

En definitiva, en comparación con las publicaciones ocasionales sobre el espacio aéreo y ultraterrestre en años anteriores, parece que hoy en día esta amenaza concreta recibe una atención notable por parte del instituto. No obstante, conviene subrayar que, tan solo cuando la audiencia acepta dicha amenaza⁸², esta pasaría a formar parte de la cultura de defensa de España, algo que supondría reconocer y aceptar la labor de las Fuerzas Armadas en la defensa de la población frente a la amenaza concreta sobre nuestros espacios aéreo y ultraterrestre.

Este razonamiento simplemente permite fundamentar la realidad del Instituto Español de Estudios Estratégicos como actor trascendental de la agenda de seguridad en España, en especial con respecto a las amenazas y riesgos identificados por el Estado. Así, la percepción social sobre un conjunto de elementos de la realidad internacional influye en la identificación de las amenazas a la paz dentro y fuera de nuestras fronteras, la toma de decisiones y medidas al respecto y, en definitiva, en la necesidad de promover una cultura de seguridad y defensa. Por todo ello, la capacidad que tiene el discurso del IEEEE de construir ideas debe ser analizada en estrecha relación con la responsabilidad social que conlleva asumir una determinada ontología, epistemología y metodología en el momento de investigar sobre la realidad internacional.

Conclusión. Debilidades y fortalezas del IEEEE

La principal pregunta que debemos plantearnos es ¿qué «implicaciones» tiene lo expuesto sobre el escenario político y académico de seguridad?, ¿qué «fortalezas» y «debilidades» presenta el IEEEE respecto a su posición en este contexto? Sin duda, la evolución del instituto —a lo largo de sus cincuenta años de existencia, pero fundamentalmente en la última década— frente a los constantes cambios en el panorama geoestratégico internacional justifican su perdurabilidad en el engranaje estatal, así como su credibilidad en el espacio académico de seguridad. La superación del puro enfoque militar en el tratamiento de la seguridad⁸³; su determinación por acoger el concepto de seguridad humana como eje articulador de sus numerosos análisis; y su pretensión — desde un enfoque *problem-solving*— de articular propuestas materiales para asegurar la

⁸² VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, Francisco J. «Securitización: agendas de...». *Op. cit.*, p. 117.

⁸³ BOOTH, Ken. «Seguridad y emancipación...». *Op. cit.*, pp. 105-106.

paz y la seguridad internacional, han permitido emplazar al individuo y a la colectividad en el centro de la cuestión de seguridad en España. Un posicionamiento institucional que fortalece el tratamiento de un conjunto de cuestiones transversales al bienestar humano: algo que hace un tiempo era invisible para los estudios estratégicos y de seguridad, y cuya consecución ha situado al IEEEE como un referente a nivel nacional. No obstante, el enfoque de la seguridad humana no ha estado exento de comentarios por una parte de la comunidad académica. Como expone Karlos Pérez de Armiño, las escuelas críticas de seguridad han observado con reservas el carácter esencialmente práctico del concepto de seguridad humana, así como su vinculación al orden político, por haber supuesto un escaso desarrollo normativo del término⁸⁴. En el caso del IEEEE, es cierto que muchos colaboradores han escrito sobre múltiples cuestiones relativas a la seguridad humana. Sirva de ejemplo el espectro de estudios de caso sobre el nexo seguridad-desarrollo y el nexo seguridad-defensa. También, cabe enfatizar el esfuerzo por abordar la realidad de los pueblos indígenas, las personas con discapacidad y los migrantes, así como el papel de actores no estatales como las organizaciones no gubernamentales⁸⁵. Todo ello permite observar la atención del IEEEE en realidades omitidas por el concepto tradicional de seguridad. Incluso, algunos colaboradores ya han publicado desde un enfoque más teórico, por ejemplo, sobre la evolución del concepto de seguridad y sobre la necesidad de materializar la seguridad humana en el panorama estratégico actual⁸⁶.

⁸⁴ PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. «¿Más allá de la seguridad humana? Desafíos y aportes de los estudios críticos de seguridad». *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*. 2011, pp. 241-243. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en <https://www.ehu.es/es/web/cursosderechointernacionalvitoria/-/mas-alla-de-la-seguridad-humana-desafios-y-aportes-de-los-estudios-criticos-de-seguridad>. En relación con esto, Angie Larenas afirma que «La incidencia sobre el discurso político y su utilización en la implementación de políticas en materia de seguridad son dos limitaciones de los estudios críticos de seguridad y, a su vez, dos elementos que caracterizan el enfoque de seguridad humana». Razón por la cual el diálogo entre la seguridad humana y los estudios críticos de seguridad puede ser beneficioso. LARENAS ÁLVAREZ, Angie A. «La confluencia entre...». *Op. cit.*, p. 93.

⁸⁵ Para ver los artículos que ha publicado el IEEEE en relación con la seguridad humana véase en línea: http://www.ieeee.es/comun/buscar_resultados.html?q=seguridad%20humana. [Consultado el 19/4/2020].

⁸⁶ Estos artículos son: LABOIRE IGLESIAS, Mario A. «La evolución del...». *Op. cit.* PÉREZ FRANCO, Miguel Ángel. *Seguridad humana: ¿el complemento perfecto para nuestras estrategias de seguridad?* Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016, p. 15. [Consultado el 19/4/2020]. Disponible en <http://www.ieeee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2016/DIEEEO118-2016.html>.

Autores como Pérez de Armiño, Larenas Álvarez y Edward Newman reconocen esta capacidad de interacción del concepto de seguridad humana con la realidad, tanto como la necesidad de profundizar en su ontología, epistemología y metodología. Esto es, tomando como referencia la premisa de los estudios críticos, el instituto es un espacio de reflexión que permite ahondar en el debate teórico sobre las implicaciones de abordar la realidad internacional desde el prisma de la seguridad humana. Por ello, los puntos de encuentro entre ambos sectores académicos permitirán identificar líneas de acción que puedan reforzar el papel del instituto en la cultura de seguridad y defensa en España.

En el marco de la escuela de Copenhague, Ole Waever plantea que la mera presentación de una cuestión como trascendental en el ámbito de la seguridad «equivale a plantear que a futuro se van a tomar todas las medidas necesarias para bloquear la amenaza y responderla»⁸⁷. Según esta afirmación, esto puede derivar en la justificación del uso de medios extraordinarios para enfrentarse a una determinada amenaza. En esta línea, es imprescindible citar la aportación de David Baldwin, que se pregunta cuánta seguridad es necesaria para considerar que se ha frenado la amenaza, cómo es medible y bajo qué coste⁸⁸. Sin duda, esta reflexión —ya está presente en su quehacer diario— debe ser más subyacente en los análisis del IEEEE.

En relación con esto, conviene añadir que la autoridad del instituto en cuestiones de seguridad se convierte en una fortaleza para ejercer su influencia en el proceso de securitización. Por ejemplo, el IEEEE tendría la oportunidad de promover la superación del enfoque de una amenaza o riesgo⁸⁹ desde el único prisma de la seguridad. Para ello, como propone Waever, puede ser procedente hablar de desafíos en vez de amenazas, y así evitar que estas cuestiones se alejen de la política general o generen una amplia sensación de inseguridad entre la opinión pública⁹⁰. Más aún, los postulados críticos de la escuela de París proponen un ejercicio de interpretación del lenguaje. Según de Armiño, esta escuela —en línea con el pensamiento posestructuralista— se basa en que «el estudio de los discursos nos ayuda a entender las relaciones de poder existentes en la sociedad, así como los conocimientos que han sido excluidos del discurso

⁸⁷ VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, Francisco J. «Securitización: agendas de...». *Op. cit.*, p. 116.

⁸⁸ BALDWIN, David A. «The concept of security...». *Op. cit.*, pp. 14-17.

⁸⁹ TAURECK, Rita. «Securitization theory...». *Op. cit.*, p. 55.

⁹⁰ VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, Francisco J. «Securitización: agendas de...». *Op. cit.*, p. 116.

dominante»⁹¹. Por ello, proponen reflexionar sobre nociones como amenaza, riesgo e identidad, entre otros.

Por último, cabría mencionar la capacidad de interacción entre el enfoque de seguridad humana y las perspectivas feministas y de género. Una vez más, el rastreo de palabras clave en la web de la institución —«género», «mujer» y «feminismo»—, así como el repaso a los boletines trimestrales publicados entre el 2017 y el 2019 permiten observar un creciente interés por tematizar el papel de la mujer en el panorama estratégico. En particular, es perceptible una tendencia a tratar cuestiones de género en relación con la educación, el conflicto en África y los objetivos de desarrollo sostenible. Así, por ejemplo, el instituto aplica un enfoque de género cuando visibiliza las experiencias cotidianas de las mujeres en situaciones de inseguridad⁹². También, en la superación de la dualidad hombre/combatiente y mujer/víctima, asumiendo que los roles de unos y otros son diferentes según el contexto del conflicto.

No obstante, las líneas de acción anteriormente propuestas implicarían también la profundización en los parámetros ontológicos, epistemológicos y metodológicos del concepto de seguridad humana desde una perspectiva de género. La posibilidad de diálogo entre ambos enfoques no solo permite mantener la tendencia ascendente observada hasta el momento sobre la proliferación de análisis sobre la mujer, sino también profundizar en las raíces de esa relación normativa y, como expresa Karlos de Armiño «construir teorías tomando como punto de partida las visiones y experiencias de las mujeres en el terreno político de la seguridad»⁹³.

En definitiva, participar en un espacio de investigación conlleva la gran responsabilidad por parte de cualquier analista de tomar conciencia sobre la influencia que su trabajo ejercerá sobre la comunidad académica, pero también la influencia que la comunidad académica ejercerá sobre su trabajo. Por eso, las fortalezas y debilidades de cualquier entidad —en este caso, el Instituto Español de Estudios Estratégicos— deben ser analizadas de forma permanente, desde el convencimiento de que siempre son los mejores presupuestos para avanzar en la consecución de un objetivo tan necesario como imprescindible: la concienciación de que la seguridad y defensa de España es una

⁹¹ PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. «¿Más allá de...». *Op. cit.*, p. 274.

⁹² PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. «¿Más allá de...». *Op. cit.*, p. 305.

⁹³ PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. «¿Más allá de...». *Op. cit.*, p. 292.

condición inexcusable para garantizar nuestra existencia y nuestro desarrollo como sociedad.

*Cristina Castilla Cid**

Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos

Anexo

Preguntas dirigidas al Instituto Español de Estudios Estratégicos por parte de las alumnas en prácticas Cristina Castilla Cid y Raquel Esther Jorge Ricart.

1. ¿Qué relación tiene el IEEEE con otras entidades africanas o asentadas en el continente africano, dedicadas a la difusión y divulgación en materia de seguridad y defensa?

Colaboramos con el IPSTC de Kenia, misioneros Salesianos, y en general con cualquiera que desee colaborar con nosotros.

2. ¿Cree que el instituto debería dedicarle más espacio a África?

Acaba de jubilarse una analista de esta región por lo que el IEEEE deberá encontrar a alguien para cubrir su puesto. Que el IEEEE dedique a tres analistas a África me parece un esfuerzo suficiente habida cuenta de que África es una de las prioridades de nuestro país según la Estrategia de Seguridad Nacional.

3. Durante el periodo de prácticas, nuestros tutores hacían hincapié en la importancia del diseño de propuestas a las problemáticas planteadas durante nuestra investigación. En términos generales, dada la responsabilidad que supone realizar una proposición de soluciones (aunque sean parciales), ¿qué pautas suelen seguir los analistas del departamento a la hora de enfrentarse a este cometido tan importante y delicado?

El cometido del analista del IEEE es analizar, no tanto proponer soluciones. En cualquier caso, la responsabilidad que se siente es importante, aunque no determinante, puesto que nuestro trabajo tiene un fin más divulgador que inspirador de políticas.