

SUMARIO/SUMMARY

Francisco José Dacoba Cerviño

- Presentación del número 16 de la Revista del IEEE
- *Presentation*

Luis Astorga González

- Manipulación cognitiva en el siglo XXI
- *Cognitive manipulation in the 21st century*

Magí Castelltort Claramunt

- Archipiélagos estratégicos y destinos turísticos: Canarias, Hawái y Okinawa
- *Strategic archipelagos and tourist destinations: Canary Islands, Hawaii and Okinawa*

Andrés de Castro García y Juan Francisco Romero Quesada

- La Guardia Europea de Fronteras y Costas en el marco de la gestión integrada de las fronteras exteriores tras la crisis migratoria de 2015: fortalezas y retos
- *The European Border and Coast Guard in the framework of the integrated management of external borders after the migration crisis of 2015: strengths and challenges*

Mario Gallego Cosme

- Los pequeños Estados insulares en desarrollo: entre el concepto y su aplicación
- *Small Island Developing States: Between Concept and Its Application*

Pablo Antonio Gea Congosto

- La insurgencia huthi en la guerra civil de Yemen
- *The huthi insurgency in Yemen's civil war*

Alfonso J. Iglesias Velasco y Raquel Jorge Ricart

- El principio de coherencia en la política industrial de defensa de la Unión Europea
- *The principle of coherence in the defense industrial policy of the European Union*

Javier Ruiz Arévalo

- El papel de los actores regionales en el proceso de paz afgano
- *The role of regional actors in the Afghan peace process*



CATÁLOGO DE PUBLICACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

<https://cpage.mpr.gob.es>

ENLACE A LA REVISTA ELECTRÓNICA EN LA WEB DEL IEEE

<https://revista.ieee.es/>

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos.
Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid:
Ministerio de Defensa, 2012- ISSN-e: 2255-3479.

Edita:



<http://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autores y editor, 2020

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

Fecha de edición: abril de 2021

Maquetación: Ministerio de Defensa

NIPO 083-15-199-9 (edición en línea)

ISSN 2255-3479 (edición en línea)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores de la misma.
Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

Índice

<i>Francisco José Dacoba Cerviño</i> Presentación del número 16 de la revista	II
<i>Luis Astorga González</i> Manipulación cognitiva en el siglo XXI.....	15
<i>Magí Castelltort Claramunt</i> Archipiélagos estratégicos y destinos turísticos: Canarias, Hawái y Okinawa....	45
<i>Andrés de Castro García y Juan Francisco Romero Quesada</i> La Guardia Europea de Fronteras y Costas en el marco de la gestión integrada de las fronteras exteriores tras la crisis migratoria de 2015: fortalezas y retos.....	73
<i>Mario Gallego Cosme</i> Los pequeños Estados insulares en desarrollo: entre el concepto y su aplicación	99
<i>Pablo Antonio Gea Congosto</i> La insurgencia hutí en la guerra civil de Yemen.....	117
<i>Alfonso J. Iglesias Velasco y Raquel Jorge Ricart</i> El principio de coherencia en la política industrial de defensa de la Unión Europea.....	157
<i>Javier Ruiz Arévalo</i> El papel de los actores regionales en el proceso de paz afgano	221
Reseña	
<i>Luis Velasco Martínez</i> Del libro de Archie Brown: The Human Factor: Gorbachev, Reagan, Thatcher and the end of the Cold War.....	251

Director de la Revista del IEEE

Francisco José Dacoba Cerviño

General de brigada del Ejército de Tierra.

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Director honorífico

Miguel Ángel Ballesteros Martín

General de brigada del Ejército de Tierra.

Director del Departamento de Seguridad Nacional.

Consejo editorial

Rogelio Alonso Pascual

Profesor titular de Ciencias Políticas de la Universidad Rey Juan Carlos

Emilio Casinello Aubán

Centro Internacional Toledo para la Paz (CITpax)

Embajador de carrera

Antonio Fonfría Mesa

Profesor titular de la Facultad de Económicas de la Universidad Complutense de Madrid

Investigador en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Vicente Garrido Rebolledo

Director del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE)

Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos

José Luis González Cussac

Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia

Expresidente de la Sección Española de la Asociación Internacional de Derecho Penal

Carlos Jiménez Piernas

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Alcalá de Henares

Francisco Llera Ramo

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad del País Vasco

Director y fundador del Euskobarómetro

Fernando López Mora

Director del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba

Profesor titular de Historia Contemporánea de la Universidad de Córdoba

Jorge Ortega Martín

General de división del Ejército de Tierra

Doctor en Historia por la Universidad Rey Juan Carlos

Exdirector editorial del Grupo Atenea

Juan Martín Villalón

Teniente general del Ejército de Tierra

Doctor en Ciencias Políticas por la UNED

Fernando Reinares Nestares

Catedrático de Ciencia Política y Estudios de Seguridad en la Universidad Rey Juan Carlos

Investigador principal de terrorismo internacional del Real Instituto Elcano

Miguel Requena y Díez de Revenga

Catedrático de la UNED

Francisco Rojas Aravena

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht

Exsecretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Francisco de P. Bisbal Pons

Teniente General de la Armada (Infantería de Marina)

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

Felipe Sahagún

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

Miembro del consejo editorial del diario El Mundo

Eduardo Serra Rexach

Abogado del Estado

Exministro de Defensa

Presidente de la Fundación Transforma España

Pere Vilanova Trias

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

Carlos Westendorp Cabeza

Embajador de carrera

Secretario general del Club de Madrid

Exministro de Asuntos Exteriores

Javier Jordán Enamorado

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

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

Rafael Calduch Cervera

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

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

Juan Carlos Pereira Castañeira

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

Presidente de la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales

Eduardo Ruiz García

Secretario general de la Cour des Comptes Européenne

Alberto R. Coll

DePaul University School of Law

Mariola Urrea

Catedrática de Derecho Internacional Público y directora del Centro de Documentación Europea de la Universidad de La Rioja

Montserrat Abad Castelos

Catedrática de Derecho Internacional Público en la Universidad Carlos III de Madrid

Paloma González Gómez del Miño

Profesora y directora del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

Alicia Alted Vigil

Directora del Instituto Universitario Gutierrez Mellado

Director de la Revista del IEEE

Francisco José Dacoba Cerviño

General de brigada del Ejército de Tierra.

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Editor

María del Mar Hidalgo García

Analista principal del IEEE.

Consejo de redacción

Sonia Alda Mejías

Doctora en Historia. Real Instituto Elcano.

María Dolores Algora Weber

Doctora en Historia.

Profesora de Relaciones Internacionales e Historia Contemporánea en la Universidad San Pablo CEU.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Capitán de fragata de la Armada.

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid.

Analista principal del IEEE.

Luis de la Corte Ibáñez

Doctor en Psicología.

Profesor titular en el Departamento de Psicología Social y Metodología de la Universidad Autónoma de Madrid.

Miembro del Consejo de Dirección del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad de la Universidad Autónoma de Madrid.

Mario Laborie Iglesias

Coronel-PolaD, asesor político del Eurocuerpo.

Francisco J. Ruiz González

Capitán de fragata de la Armada.

Doctor en Seguridad Internacional por la UNED.

Nuria González Rabanal

Departamento de Economía y Estadística.

Directora del Módulo Jean Monet ULE y de la Cátedra Honorífica Almirante Bonifaz en la Universidad de León.

Equipo de redacción

Alfonso Méndiz Guerra

Capitán del Ejército de Tierra (CGET-TECAP-TCI).

Secretaría Técnica del IEEE.

María José Campillo García

Licenciada en Historia.

Analista del IEEE.

Francisco José Dacoba Cerviño

General director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Presentación del número 16 de la revista

A la hora de elaborar un nuevo número de la *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* nos preocupa especialmente que los artículos aborden temas de indudable interés para la seguridad, en su más amplio significado, y que aporten, a la vez, enfoques novedosos. Y, en esta ocasión, es así de una manera evidente. Veamos.

La llegada de las nuevas tecnologías, de carácter fuertemente disruptivo, abre un mundo de posibilidades para el progreso y el bienestar de toda la humanidad. Pero como siempre ha ocurrido, los avances en este campo pueden ser usados tanto con fines beneficiosos como perversos. La accesibilidad generalizada a terminales móviles y ordenadores personales pone a los ciudadanos en contacto con todo tipo de fuentes de información, sin limitaciones geográficas. Dichos dispositivos son la puerta de entrada a nuestras mentes para infinidad de datos y noticias, sin filtro alguno, lo que nos convierte en objetivo para actores que tengan la intención de moldear nuestras opiniones y nuestra voluntad. Esto tiene evidentes repercusiones desde el punto de vista de la seguridad. Las guerras ya no se tienen que librar, necesariamente, sobre un campo de batalla físico, para alcanzar un objetivo material. De hecho, esto será la excepción. Ahora el campo de batalla somos nosotros mismos. Lejos queda ya la tradicional clasificación de los dominios militares en tierra, mar y aire. A estos se habían añadido recientemente el espacio exterior y el ciberespacio. La posibilidad de manipulación de las mentes suma, ahora, un nuevo dominio, el cognitivo, en el que se multiplican las posibilidades de difundir bulos (*fake news*) y «relatos» en beneficio de una determinada causa.

A analizar esta interesante, y preocupante, cuestión se dirige el artículo titulado «**Manipulación cognitiva en el siglo XXI**», que busca establecer un marco teórico que permita definir y explicar el fenómeno de manera exhaustiva. Para ello recurre a las aportaciones de campos tan diversos como la estrategia militar, la sociología, la psicología, la comunicación o la propia tecnología. Se trata de una actividad, la manipulación cognitiva, que apenas está dando sus primeros pasos, lo cual augura profundos y

numerosos debates futuros, meramente técnicos algunos, o de profundidad jurídica, ética y moral otros. Como el propio autor señala, la sociedad, dentro de diez años, estará mucho más conectada que hoy... y, entonces, habrá muchas más herramientas para manipularla.

El papel de la Unión Europea como actor global ha experimentado un fuerte impulso en los últimos años. La actitud de la anterior Administración Trump hacia la Unión y hacia la OTAN ha puesto a los europeos ante la evidencia de que los viejos tiempos en los que se podía confiar despreocupadamente en el paraguas de seguridad que proporcionaba el gran aliado norteamericano han quedado atrás. Aunque se espera una mejora de las relaciones trasatlánticas con la llegada del presidente Biden, hay unanimidad en considerar que Europa tiene que asumir más protagonismo en su propia defensa y aceptar mayores responsabilidades mediante, al menos, una mejor presencia en su entorno geográfico más inmediato. Entorno, por cierto, muy convulso en el que se concentran la mayor parte de los conflictos armados activos, o que pueden derivar en tales.

La nueva Comisión Europea quiere ser más «geopolítica» y sumar al tradicional *soft power* de la Unión algo más de *hard power*. Iniciativas como la activación de una Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), dotada de su propio fondo de financiación (EDF), son prueba de esta voluntad de articular una auténtica y creíble Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Pero el camino no será fácil. Ni todos los Estados miembros comparten las mismas intenciones, ni terceros países, incluidos los Estados Unidos, lo pondrán fácil. El artículo que lleva por título «**El principio de coherencia en la política industrial de defensa de la Unión Europea**» lo desarrolla en detalle y pone el acento, precisamente, en la coherencia de dicha política industrial. La construcción de la Europa de la defensa avanza lentamente, pues afecta, en última instancia, al principio de soberanía de los Estados. Comenzar por los aspectos relativos al desarrollo industrial de capacidades y posponer para tiempos futuros aspectos de más calado es la opción elegida, y parece la más inteligente.

Muy pegado a la actualidad, y de manera especial para España, es el tema que aborda el artículo «**La Guardia Europea de Fronteras y Costas en el marco de la gestión integrada de las fronteras exteriores tras la crisis migratoria de 2015: fortalezas y retos**». La llegada masiva, en 2015, a territorio europeo de personas que huían de los combates en Siria, no fue la primera catástrofe de esta naturaleza en lo que llevamos de siglo XXI; sirva de precedente la denominada «crisis de los cayucos» de 2006 hacia las islas Canarias. Y tampoco fue la última, como pudimos observar posteriormente con los flujos desde las costas del norte de África hacia Italia y España y, ya en 2020, desde la fachada occidental de ese continente de nuevo hacia las Canarias. Los retos y las fortalezas son de carácter jurídico y político, principalmente. Pero la imposibilidad de que los Estados miembros puedan, por sí solos, gestionar de forma integral este tipo de crisis no deja otra opción que una colaboración lo más estrecha posible. Para eso nació FRONTEX.

Incluimos también dos análisis de sendos conflictos armados. Todas las guerras producen dolor y daños irreparables en las poblaciones que las sufren en primera persona

y por eso es urgente ponerles fin cuanto antes. Pero hay casos en los que a la dinámica perversa habitual que dificulta el término de las hostilidades se une la maldición de tratarse de un conflicto eclipsado, u olvidado, como consecuencia de la relevancia de otros escenarios más acuciantes para la comunidad internacional. La guerra civil en el Yemen ha derivado hacia un conflicto enquistado en un escenario regional muy convulso, lo que la convierte en un escenario secundario en relación a las graves tensiones de su entorno. El artículo **«La insurgencia hutí en la guerra civil de Yemen»** nos lo describe muy acertadamente. Tampoco se vislumbra un final cercano y óptimo para el conflicto en Afganistán. A pesar del acuerdo firmado en 2020 entre los talibanes y los Estados Unidos, sin la rúbrica del gobierno afgano, no se vislumbra un horizonte cercano de estabilidad. Los intereses encontrados de los principales actores implicados (India y Pakistán, por un lado, junto con Irán, Rusia, China y los propios Estados Unidos) no hacen sino añadir incertidumbre. A dilucidar estas interacciones se orienta el capítulo **«El papel de los actores regionales en el proceso de paz afgano»**.

Los dos últimos artículos coinciden en analizar el fenómeno insular, si bien desde puntos de vista diferentes. En **«Archipiélagos estratégicos y destinos turísticos: Canarias, Hawái y Okinawa»** se analizan aspectos claves para la seguridad. A partir de un enfoque geopolítico se relaciona su valor estratégico con el no menos importante valor económico de la industria turística en estos tres archipiélagos. La pertinencia, en este caso, la aportan las tensiones crecientes entre China y los países ribereños de los mares de China Meridional y Oriental. Lo que, en última instancia, significa también tensiones con los Estados Unidos. El segundo de estos artículos lleva el sugerente título de **«Los pequeños estados insulares en desarrollo: entre el concepto y su aplicación»**. La ONU ha acuñado esta definición, Pequeño Estado Insular en Desarrollo (SIDS, en inglés), para referirse a países insulares, pequeños y necesitados de consideración especial en aras de promover en ellos una mejora de los índices que miden habitualmente el progreso y el bienestar de los pueblos. Pero esto, que parece sencillo de plantear, encierra dificultades a la hora de definir qué es un Estado de esas características. Cuestiones medioambientales, como el aumento del nivel del mar, dificultan su desarrollo sostenible y ponen, en algunos casos, en peligro la propia existencia a medio plazo de algunos de estos países. No falta, en este sentido, un análisis de las posibles, pero imprecisas por ahora, consecuencias geopolíticas de esta hipotética desaparición.

Completamos este número con la reseña de un libro bien interesante, *The Human Factor. Gorbachev, Reagan, Thatcher, and the end of the Cold War*, cuyo autor, Archie Brown, es un reputado kremlinólogo. La fuerte personalidad de los tres líderes citados fue un factor determinante en el final de la Guerra Fría. Su lectura puede ayudarnos, hoy, a comprender un poco mejor la evolución de las relaciones entre la Federación Rusa y Occidente.

Un compendio, en definitiva, de análisis altamente alineados con algunos de los factores en los que se está basando la reconfiguración del orden internacional en curso y con algunos actores concretos de este nuevo escenario global. Con el deseo de que lo disfruten, les emplazo ya desde ahora a esperar el próximo número de esta, que es, su Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Luis Astorga González

Capitán de navío. Diplomado en Estado Mayor. Doctorando en Seguridad Internacional del IUGM (UNED)

Correo: lastgon@fn.mde.es

Manipulación cognitiva en el siglo XXI

Cognitive manipulation in the 21st century

Resumen

Este artículo explora los efectos que se pueden generar en las sociedades modernas con la manipulación cognitiva usando herramientas avanzadas, los medios de comunicación (incluyendo Internet y las redes sociales) y las teorías del comportamiento social y percepción cognitiva. También describe cómo Al Qaeda y el Estado Islámico han usado estas técnicas como parte de sus estrategias generales.

Palabras clave

Comunicación, manipulación, conducta, redes sociales, Al Qaeda, IS, Gramsci.

Abstract

This article explores the effects that might be generated with cognitive manipulation in modern societies using available state of the art tools, mass media (including Internet and Social Networks) and social and cognitive theories. The article also depicts how Al Qaeda and Daesh have used these techniques as part of their general strategies.

Keywords

Communication, manipulation, behavior, Social Networks, Al Qaeda, IS, Gramsci.

Citar este artículo:

ASTORGA GONZÁLEZ, L. «Manipulación cognitiva en el siglo XXI». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2020, n.º 16, pp. 15-44

Introducción

No es algo reciente, pero está de moda en la política internacional y en la doméstica. La manipulación cognitiva, el uso de desinformación, de bulos (*fake news*) o la importancia del «relato» han generado ríos de tinta, no solo en ambientes académicos, sino también en los medios de comunicación de masas. Las supuestas campañas rusas de desinformación en la guerra de Ucrania, la elección del presidente Trump, el Brexit o el COVID-19 son algunos de los episodios que han puesto todo esto muy de moda.

Sin embargo, y pese a su actualidad, no es fácil encontrar un marco teórico satisfactorio que defina, encuadre y explique el fenómeno de forma holística. No es extraño, porque hay que escarbar en disciplinas muy alejadas unas de otras: la estrategia militar, la sociología, la psicología, la comunicación, la cibernética e incluso la historia.

Este artículo tiene como origen un estudio llevado a cabo en la Escuela de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas en Madrid, al surgir en el Departamento de Estrategia la necesidad de investigar los efectos estratégicos que se pueden generar con la manipulación cognitiva y por qué, aunque no sea nada nuevo, las herramientas disponibles en el siglo XXI permiten incrementar estos efectos de manera muy notable, si se comparan con lo que se hacía apenas hace dos décadas.

El análisis del marco social, el estratégico y el cognitivo del espacio de la información apunta a que se le deba considerar como un nuevo dominio de operación político-militar. Un dominio que debe operar sincronizado con los espacios clásicos —terrestre, aéreo, naval— y no tan clásicos —el cibernético—. Un espacio que, en el marco de sus estrategias, han usado dos de los actores más relevantes a los que se ha enfrentado Occidente en los dos últimos decenios: Al Qaeda y el Estado Islámico.

Estructura social: marxismo y estructuralismo. Antonio Gramsci y Louis Althusser

Los hombres somos animales organizados políticamente desde hace miles de años. Todas las estructuras sociales, desde las tribales más simples hasta los Estados más complejos, tienen organizaciones jerárquicas de tipo piramidal: *grosso modo*, siempre hay uno o varios líderes —una clase dominante— que ocupa los lugares de privilegio en la estructura social y una clase dominada que cumple un rol subordinado. La estructura se explica por la imposibilidad de gestionar el gran número de relaciones que se generan en una sociedad sin jerarquías y la simplificación y eficiencia que las estructuras jerárquicas proporcionan¹.

¹ TOULOUSE, G.; BOK, J. «Principe de moindre difficulté et structures hiérarchiques». *Revue française de sociologie* [en línea]. 1978, vol. 19, n.º 3, pp. 391-406. ISSN 00352969. DOI 10.2307/3321051. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3321051>.

Los tres grandes primates africanos, que comparten con los humanos un ancestro común, tienen estructuras muy jerárquicas; y los humanos, desde hace unos cinco mil años, hemos generado estructuras políticas que han funcionado casi en su totalidad de manera jerárquica. Las discusiones filosóficas y académicas entre los que afirman que la jerarquía es parte de la naturaleza humana —los que podríamos denominar *hobbesianos*— y los que sostienen, como Rousseau, que su verdadero carácter es igualitario, no se han resuelto²; pero hay que decir, a favor de los primeros, que no hay ninguna experiencia política conocida, desde que la historia es tal, de una sociedad que haya funcionado sin una estructura jerárquica. La estructura puede tener muchos niveles o solo unos pocos; puede ser de base ancha y cúspide estrecha —la forma clásica piramidal— o quizá parecerse más a un trapecio. Pero sean tiránicas o democráticas, todas las estructuras ubican a sus miembros en niveles diferentes.

El marxismo prometía una sociedad sin clases. Para Karl Marx las clases las creaba la relación con los medios de producción: las clases explotadoras detentan la propiedad de esos medios y las explotadas trabajan para los propietarios. Marx sostenía que la igualdad es una condición inherente al hombre, que se había deteriorado con la introducción de los modos de producción modernos y la alienación que estos generaban en su naturaleza³. Por lo que la fractura y los conflictos que produce esa diferencia de clases solo se podrían eliminar con la desaparición de la propiedad de los medios de producción, que serían comunes. Para Marx era un estado final al que se llegaría de forma inevitable, por las contradicciones internas del capitalismo, que lo llevarían a su destrucción a medio plazo^{4 5}.

Antonio Gramsci, fundador del Partido Comunista Italiano, reinterpretó a Marx señalando que la dominación de la clase social en el extremo de la pirámide sobre el resto se realizaba de manera cultural; era la hegemonía cultural impuesta la que impedía a los dominados rebelarse. Un cambio de sistema requería, en primer lugar, un

2 BOEHM, C. «The Question of Egalitarian Society». En: *Hierarchy in the Forest*. Harvard University Press (The Evolution of Egalitarian Behavior), pp. 1-15. doi: 10.2307/j.ctvjf9xr4.4

3 LORD, B., 2014. «Spinoza, equality, and hierarchy». *History of Philosophy Quarterly* [North American Philosophical Publications, University of Illinois Press]. 2014, 31(1), pp. 59-77. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/43488087>.

4 SPIEGEL, H. W. *El desarrollo del pensamiento económico*. Barcelona: Omega 1996.

5 Lo cierto es que la posición en la escala jerárquica de la estructura origina una fractura social similar a la de detentar la propiedad de los medios de producción. En la extinta Unión Soviética, en teoría una sociedad sin clases, se generó una élite dominante, con una clara diferencia entre los que eran miembros del Partido Comunista —y ocupaban los escalones altos de la pirámide y por ello disfrutaban de las ventajas de su posición— y aquellos que ocupaban roles en la base de la pirámide. La contradicción no pasó inadvertida, pero se obvió suprimiendo o limitando los estudios de sociología o achacando sus resultados a prácticas antirrevolucionarias. ZASLAVSKY, V. «Sociology in the Contemporary Soviet Union». *Social Research* [en línea]. 1997, vol. 44, n.º 2, pp. 330-353. ISSN 0037783X. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/40970288>.

cambio de patrones culturales, un cambio de *hegemonía cultural*⁶. El planteamiento de Gramsci⁷ era marxista —explotados y explotadores en un modelo capitalista—, pero su modelo de cambio de hegemonía cultural, como paso previo al cambio político, se puede aplicar en cualquier tipo de conflicto social: nacionalismos identitarios, movimientos antiglobalización, reislamización, etc.

Louis Althusser y el estructuralismo francés recogieron y ampliaron las ideas de Gramsci en los años sesenta del pasado siglo. Para Althusser, la ideología representa la relación imaginaria de los individuos con la situación real de sus vidas; las ideologías son circuladas por agentes (los medios de comunicación) que ayudan a construir esas ideologías —y, por tanto, la relación y aceptación por las personas de sus existencias— sin que los individuos sean conscientes de ello⁸. Otros autores estructuralistas o posestructuralistas, como Noam Chomsky, Michel Foucault o Jacques Derrida, desarrollaron y matizaron las ideas de Althusser sobre la construcción social de la realidad⁹, determinada también por la historia y la percepción subjetiva de los individuos. Decía Derrida que el lenguaje no se limita a describir el mundo, sino que actúa sobre él. Y es muy conocida la frase de Noam Chomsky:

«Pero cuando no se puede controlar a la gente por la fuerza, uno tiene que controlar lo que la gente piensa y el medio típico para hacerlo es mediante la propaganda (manufactura del consenso, creación de ilusiones necesarias), marginalizando al público en general o reduciéndolo a alguna forma de apatía»¹⁰.

Bajo este prisma, la comunicación es, por tanto, un medio de dominación, porque determina nuestra ideología y nuestra visión y aceptación del mundo y de sus jerarquías. Los medios de comunicación modernos son excelentes vehículos para esta generación del consenso, de creación de «ilusiones necesarias» a las que se refiere Chomsky. ¿Es esto algo nuevo? Y si no lo es, ¿qué ha cambiado?

Propaganda y manipulación de la información

El término *propaganda* es de origen religioso. Lo acuñó en el siglo XVII el papa Gregorio XV cuando estructuró la propagación de la fe (*propaganda fide*) que llevaban

6 GRAMSCI, A. *Cahiers de Prison 1-5*. Paris: Gallimard 1996 [1935]. ISBN 9780853152804

7 Las ideas de Gramsci, alumbradas en la Italia fascista durante el periodo entre guerras mundiales, fueron recogidas en unos cuadernos escritos durante su larga estancia en la cárcel, en donde murió. Sus cuadernos fueron publicados después de su muerte.

8 ALTHUSSER, L. *Ideología y aparatos ideológicos de Estado*. Medellín: La Oveja Negra 1971.

9 Término acuñado por Peter Berger y Thomas Luckmann en su obra *The social construction of reality*. BERGER, P.; LUCKMANN, T. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrurtu 2003 [1968]. ISBN 950-518-009-8.

10 HERMAN, E. S.; CHOMSKY, N. *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*. New York: Pantheon Books 1988. ISBN 0-375-71449-9

a cabo los misioneros. Pero la propaganda y manipulación de la información comenzaron mucho antes: lo hicieron con los cuentos, lo que hoy llamamos «el relato». Empezaron cuando los narradores o trovadores del pasado cantaban hazañas y leyendas de forma oral, leyendas que empezaron no solo a oírse sino a escribirse ya hace más de cuatro mil años —el primer cuento escrito fue probablemente la epopeya de Gilgamesh— y que a lo largo de la historia han ido ampliando su capacidad de difusión, primero con la aparición de la imprenta y luego, en épocas mucho más recientes, con la radio, el cine y la televisión.

En España, por buscar ejemplos cercanos de propaganda negativa, hemos sufrido la «leyenda negra», expresión que acuñó Julián Juderías¹¹. Pero hay muchos y muy numerosos ejemplos históricos. La famosísima «masacre de Boston», uno de los episodios épicos de la independencia de los Estados Unidos, que inflamó a los ciudadanos de las entonces provincias británicas en América, fue en realidad la muerte de ocho ciudadanos de Boston en un motín multitudinario contra las tropas británicas. La noticia de la «masacre» se difundió por las colonias británicas en América gracias a los panfletos repartidos por Samuel Adams, que se sospecha que fue el instigador del motín, en el cual los rebeldes además dispararon primero, sin que se haya nunca aclarado quién lo hizo. Otro ejemplo clásico son las instrucciones legendarias de William Randolph Hearst a su corresponsal en Cuba durante el conflicto hispano-norteamericano de 1898: «Vd. ponga los dibujos, que ya pondré yo la guerra». Manipular la información para obtener objetivos políticos o económicos no se ha inventado en el siglo XXI.

Analizaremos más tarde con detalle el papel de los medios de comunicación. Decía Thomas Jefferson que «no se puede creer nada de lo que se ve en un periódico. La propia verdad se vuelve sospechosa al figurar en un vehículo tan contaminado»¹². Pero hay más métodos de comunicación que los tradicionales con influencia en la opinión pública; uno de los más importantes es el terrorismo.

El terrorismo puede definirse de muchas formas. Para la Real Academia de la Lengua Española, el terrorismo es «dominación por el terror», o bien «sucesión de actos de violencia para infundir terror». Es más interesante esta definición dada por Fernando Reinales: «Conjunto de acciones violentas que generan [...] efectos psíquicos desproporcionados respecto a sus consecuencias materiales y que tienen por fin condicionar las actitudes de dicho colectivo social y orientar sus comportamientos en una determinada dirección»¹³.

¹¹ Sociólogo e historiador español (1878-1918). Murió de la denominada «gripe española», pandemia originada en Kansas pero denominada «española» por una portada del *Time Magazine* de la época, en lo que parece un macabro guiño del destino confirmando la tesis del propio Julián Juderías.

¹² En una carta a un ciudadano de Virginia fechada en 1807. JEFFERSON, T. *Autobiografía y otros escritos*. Madrid: Tecnos, 1987.

¹³ REINARES, F. *Terrorismo y Antiterrorismo*. Barcelona: Paidós 1998. ISBN 9788449306327

Porque Reinales señala en el terrorismo dos elementos clave de la comunicación: a) generar efectos psíquicos y b) orientar los comportamientos, algo que no hacen las definiciones de la Real Academia.

Como señala Luis Miguel Sordo, «el terrorismo se aprovecha de los medios de comunicación y de su inmediatez»¹⁴. El terrorismo no es efectivo si no hay audiencia. Una audiencia que ha ido cambiando con el paso del tiempo y con la evolución de la comunicación: para los *hashshashin* (asesinos) de Hassan Ibn Sabbah, «el viejo de la montaña» del siglo XII, su audiencia eran los líderes de la región en la que sus sicarios asesinaban; para ETA, era la sociedad española; y para Al Qaeda, la sociedad mundial. Cambian los destinatarios del mensaje, «del relato», porque cambian los objetivos políticos, pero también porque se puede llegar a audiencias diferentes y mucho más amplias: los medios de comunicación permiten hoy en día difundir el mensaje de manera masiva y casi instantánea a todo el globo.

Hace una veintena de años prácticamente nadie había oído el término *comunicación estratégica*; hoy está en la mayoría de las estrategias de seguridad de los países de Occidente y es considerada esencial para las organizaciones terroristas de la yihad internacional. Señalaba en el año 2005 el actual líder de Al Qaeda, Al Zawahiri, en una carta a Al Zarqawi, que «más de la mitad de esta batalla tiene lugar en la arena de los medios [...] estamos en una guerra mediática en una carrera por los corazones y las cabezas de la *umma*»¹⁵.

¿Por qué la información produce efectos a nivel estratégico? Para construir el marco teórico conviene repasar, aunque sea brevemente, las enseñanzas del gran maestro de la estrategia moderna: Carl Von Clausewitz.

En la guerra, en el análisis de Clausewitz, se requiere la acción combinada de tres elementos: en primer lugar, el racional —que se suele identificar con el gobierno y con el análisis coste beneficio de los objetivos políticos—; en segundo lugar, el creativo y de azar —que se suele identificar con el ejército y lo incierto de las campañas militares—, y, en tercero, el elemento pasional —al que se suele identificar con el pueblo¹⁶. Ganar una guerra requiere que esos elementos perduren en el tiempo con la «intensidad» necesaria para derrotar al enemigo. Aunque se habla del fin de las guerras trinitarias y de la obsolescencia de su modelo en el siglo XXI, en realidad el método trinitario de Clausewitz se puede aplicar, con ligeros ajustes, no solo a cualquier conflicto bélico, sino también a la contienda política, para la que proporciona una excelente herramienta de análisis¹⁷.

14 SORDO ESTELLA, L. M. «Psicología del terrorismo». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2018 (8). Recuperado a partir de <https://revista.ieee.es/article/view/219>

15 STOUT, M. E. et al.. *Strategic and Operational Views of Al Qaida and associated movements*. Annapolis: Naval Institute Press 2008.

16 CLAUSEWITZ, C. Von. *On War*. M. Howard y P. Paret (ed.). New Jersey: Princeton University Press 1976 [1832].

17 HANDEL, M. I. *Masters of War: Classical Strategic Thought*. Oxon: Frank Cass Publishers 1992.

En la guerra de Vietnam, la derrota de los Estados Unidos se produjo porque perdieron el apoyo de su población¹⁸. Toda la campaña de Vietnam del Norte se basó en debilitar el apoyo popular del votante americano a la guerra, no en atacar al Ejército americano, al que sabían que no podían derrotar militarmente. Es ilustrativo el famoso diálogo que tuvo lugar en Hanoi entre el comandante Harry Summers, de los EE. UU., y el coronel Tu, del Ejército Popular de Vietnam, mientras ambos negociaban los detalles técnicos de la salida final de los americanos de Vietnam. Summers le dijo a Tu: «Sabéis que nunca nos habéis derrotado en el campo de batalla», a lo que Tu respondió: «Puede que sea sí, pero es irrelevante»¹⁹.

Como se puede ver en la figura, para actuar sobre la tríada de Clausewitz se puede convencer al gobierno enemigo de que el conflicto ya no es rentable, se puede destruir a su ejército o se puede actuar sobre las pasiones de la población enemiga, bien eliminando esa pasión —necesaria para mantener el conflicto—, bien transformándola en odio hacia su propio gobierno.



La manipulación cognitiva tiene sentido en los tres elementos del triángulo²⁰: convencer al gobierno enemigo de que la guerra no compensa o engañar al comandante militar de las fuerzas oponentes parece en principio más sencillo y sobre todo menos costoso que tratar de manipular a millones de personas. La guerra es un acto político

¹⁸ BRODIE, B. *War and Politics*. New York: Macmillan Publishing Co. 1973, p. 222.

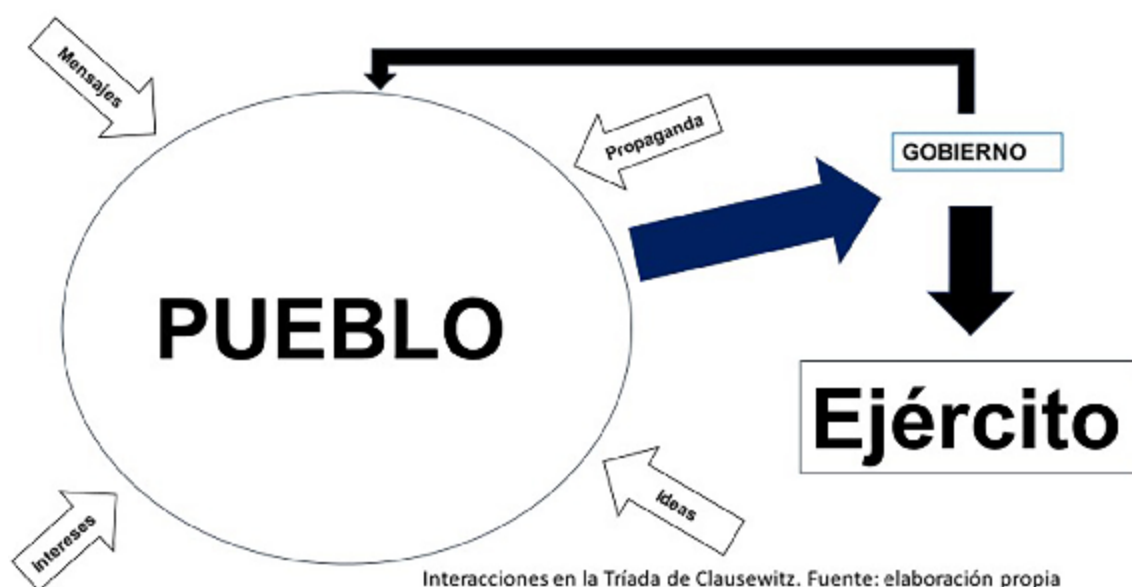
¹⁹ SPENCER, D. E. «Reexamining the Relevance of Mao to Post-Modern Insurgency and Terrorism». *American Intelligence Journal*. National Military Intelligence Foundation. 2010, 28(1), pp. 146-152. Disponible en: <http://www.jstor.org.ezproxy.uned.es/stable/44327141>.

²⁰ Este triángulo de Clausewitz puede convertirse en un cuadrado si añadimos un lado que represente a los recursos que son necesarios para sostener un conflicto: económicos, industriales, tecnológicos y humanos, pero el principio se mantiene.

racional, por lo que, cuando el esfuerzo ya no compensa, se detiene²¹. Así, volviendo al ejemplo de Indochina, para Vietnam del Norte el conflicto supuso la muerte de más de un millón de sus soldados; para los EE. UU., poco más de cincuenta mil. Pero lo que estaba en juego para uno y otro contendiente eran cosas diferentes; para los EE. UU. era una pieza más del tablero mundial —usando el símil de Brzezinsky— en el que se jugaba la contienda entre el comunismo y el liberalismo, mientras que para Vietnam del Norte era mantener su sistema político y reunificar el país.

En la figura se muestran las relaciones entre Gobierno, pueblo y Ejército en una democracia. Actuar sobre el Ejército o el Gobierno enemigo responde a una estrategia directa, que puede parecer más practicable que manipular a millones de ciudadanos, a los que se tiene un difícil acceso y que pueden ser muy poco receptivos a tus mensajes; como acabamos de señalar, a Vietnam del Norte le costó un millón de soldados hacer cambiar la opinión del pueblo norteamericano sobre la guerra. Pero Vietnam no tenía otra opción; no podía vencer al Ejército de los EE. UU. ni convencer a su Gobierno de forma directa.

Figura 2



Algo ha cambiado, y mucho, en los últimos decenios: la comunicación se ha vuelto instantánea y prácticamente cuatro quintas partes de la humanidad llevan un dispositivo de comunicación personal en el bolsillo, que las mantiene conectada en tiempo real. Por lo que el pueblo ya no es un conjunto de individuos a los que es difícil acceder para difundir un mensaje, mensaje que recibe de forma pasiva e intercambia con su entorno personal cercano. El pueblo ahora es una red extremadamente compleja, en el que se dan millones de interacciones y los individuos reciben mensajes no solo de los

²¹ No siempre sucede así porque, como señala Clausewitz, existe la «fricción»; los líderes pueden no ser racionales, no valorar adecuadamente la situación o anteponer sus intereses a los del Estado (Clausewitz, *Op. cit.*).

medios tradicionales o de los Gobiernos, sino de muchos otros elementos de la red. La dificultad de actuar de manera eficaz sobre ese lado del triángulo de Clausewitz ha cambiado: la red ahora es mucho más compleja, pero también es más sencillo acceder si se dispone de las herramientas adecuadas^{22 23}.

Los medios tradicionales y la desinformación

Si se ojea un manual básico de periodismo, se leerá que los medios tienen como función informar, formar y entretener. Y que deben «procesar y transmitir información [...] de manera periódica, oportuna, verídica y verosímil»²⁴. Los medios de comunicación son considerados «el cuarto poder» y cumplen una función esencial en las democracias modernas. Decía Jefferson en 1787: «Si tuviera que decidir si debemos tener un Gobierno sin periódicos o periódicos sin Gobierno, no dudaría en preferir lo segundo»²⁵.

Pero todos los manuales de periodismo señalan también la dificultad de la objetividad y la contaminación a la que están sujetos los medios, por la defensa de sus intereses como empresa y su adscripción a grupos económicos e ideológicos. Y, además, para determinados sectores ideológicos, el relato de los medios no se corresponde con la realidad, sino que la crean y la definen con su relato, siguiendo el modelo de Louis Althusser al que hemos hecho referencia y del que han bebido ideólogos y pensadores como Noam Chomsky, uno de los más conocidos críticos con la prensa en Occidente.

Tradicionalmente, en Occidente los códigos deontológicos de los medios dificultan la mentira, porque para la gran mayoría de los periodistas “los hechos son sagrados y las opiniones libres”. Sin embargo, los medios y los periodistas:

- a) Ignoran los hechos que no convienen (hacen *gatekeeping*).
- b) Proporcionan un punto de vista sesgado, relacionando el hecho con el marco político o social que interese (*framing*).
- c) Destacan en titulares las noticias favorables, aunque sean anecdóticas, y dan muy poca relevancia a las que perjudican al grupo de interés del propio medio.

22 SHALLCROSS, N. J. «Social Media and Information Operations in the 21st Century». *Journal of Information Warfare*. Peregrine Technical Solutions. 2017, 16(1), pp. 1-12. Disponible en: <https://www-jstor-org.ezproxy.uned.es/stable/26502873>.

23 MACNISH, K.; GALLIOTT, J. A. I. (eds.). *Big Data and Democracy*. Edinburgh: Edinburgh University Press 2020. doi: 10.3366/j.ctv1453jcx.

24 MARÍN, C. *Manual de periodismo*. Madrid: Grijalbo 1986. ISBN 9786073184151

25 Probablemente el lector ha advertido la contradicción: Jefferson lo escribió antes de ser presidente; como ya se ha señalado, su opinión sobre la prensa, veinte años después y en el Gobierno, era extremadamente negativa. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/08/16/espanol/opinion/estados-unidos-libertad-de-prensa.html>.

Decía Baltasar Gracián en *El arte de la prudencia*:

«Atención al informarse. [...] vivimos de fe ajena. Es el oído la puerta segunda de la verdad y principal de la mentira. *La verdad ordinariamente se ve, extravagantemente se oye*; raras veces llega en su elemento puro, y menos cuando viene de lejos; siempre trae algo de mixta, de los afectos por donde pasa; tiñe de sus colores la pasión cuanto toca, ya odiosa, ya favorable. Tira siempre a impresionar: gran cuenta con quien alaba, mayor con quien vitupera. Es menester toda la atención en este punto para descubrir la intención en el que tuerce, conociendo de antemano de qué pie se movió»²⁶.

Avisaba Gracián de que debíamos fiarnos solamente de lo que ven nuestros ojos; y, sin embargo, en este siglo tampoco podemos hacerlo. El gran manipulador de nuestra época es la imagen. La que se presenta en los noticiarios y documentales emitidos en televisión, que puede ofrecerse sesgada, fuera de contexto o simplemente falsificada. Es muy difícil resistir el poder de convencimiento que presenta una imagen o un video en televisión. «La verdad ordinariamente se ve», subraya Gracián. En el siglo XXI esto ya tampoco es cierto.

Se ha estudiado poco la influencia del cine en la manipulación cognitiva; sin embargo, culturalmente su peso es mucho mayor que el de los medios de información. Porque no se necesita seleccionar ni editar lo que interesa contar de la verdad, de la narración objetiva de la situación; directamente se elabora un relato, un cuento, en el que el director de la película presenta al público su versión del mundo, su «verdad»²⁷. Cuando vemos la película *Supermán*, comprendemos que el personaje venido de Kriptón y que vuela no existe; pero si disfrutamos de una película ambientada en la República de Weimar, no tenemos ninguna duda de que el contexto que nos muestra ese largometraje es cierto. Los personajes pueden ser de ficción, pero tras esa película ya «sabemos» cómo era Alemania en el periodo de entreguerras. Y en puridad, lo que sabemos es cómo quiere el director que veamos ese periodo histórico, a través de un relato concebido por él para emocionarnos. Un cuento diseñado para conmovernos, divertirnos, asustarnos... El cine es una fábrica de emociones²⁸. Y, como veremos, las emociones juegan un papel clave en la manipulación cognitiva.

26 GRACIÁN, B. *Oráculo manual y arte de la prudencia*. Editado por Cervantes Digital. Huesca: Vincencio Juan de Lastanosa 1647. Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/oraculo-manual-y-arte-de-prudencia--o/html/fedb3724-82b1-11df-acc7-002185ce6064_2.html.

27 DAVIS, G. «The Ideology of the Visual». En: RAMPLEY, M. (ed.). *Exploring Visual Culture* [en línea]. S. l.: Edinburgh University Press (Definitions, Concepts, Contexts). 2005, pp. 163-178. ISBN 9780748618453. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/10.3366/j.ctvxcrfsr.17>.

28 CARROLL, N. «Film, Emotion, and Genre». En: CARROLL, N. (ed.). *Engaging the Moving Image* [en línea]. S. l.: Yale University Press. 2003, pp. 59-87. ISBN 9780300091953. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1nps8x.7>; GORTON, K. «Theorising Emotion in Film and Television. Media Audiences» [en línea]. S. l.: Edinburgh University Press, Television, Meaning and Emotion. 2009, pp. 72-86. ISBN 9780748624171. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/10.3366/j.ctt1r26bz.10>.

El siglo XXI es el de la explosión de los medios y canales informativos alternativos a los tradicionales —prensa, radio y televisión—. Estos nuevos medios usan Internet y las redes sociales para distribuir sus contenidos. Cualquiera puede subir un video a YouTube, o comentar en Twitter, o en Facebook, o compartir una noticia en WhatsApp o Telegram. Con la competencia y la necesidad de responder a la velocidad que demanda la nueva situación —prácticamente en tiempo real—, los medios tradicionales han perdido la mayor parte de los filtros de calidad y de verificación de las noticias. Y han perdido también casi toda su legitimidad como cuarto poder, como actores imprescindibles en las democracias contemporáneas²⁹.

Para la Unión Europea³⁰, la desinformación es:

- a) Información inventada, de contenido completamente falso.
- b) Información manipulada (por ejemplo, la distorsión de imágenes reales).
- c) Información de fuentes falsas, bien inexistentes o que suplantán a una fuente real.
- d) Información malintencionada (por ejemplo, hacer pasar opiniones por hechos).
- e) Contexto falso: informaciones que son reales, pero dadas fuera de su contexto.
- f) Sátira y parodia, que puede ser desinformación si crea la duda de si lo que se dice es cierto.

La embajadora española en Misión Especial para las Amenazas Híbridas y la Ciberseguridad define *desinformación* como «la difusión intencionada de información no rigurosa que busca minar la confianza pública, distorsionar los hechos, transmitir una determinada forma de percibir la realidad y explotar vulnerabilidades con el objetivo de desestabilizar»³¹.

Es una buena definición, pero incompleta: los objetivos de la desinformación son múltiples. Desestabilizar es uno de los posibles, pero la desinformación puede tener también como objetivo el apoyo a una idea política, obtener ventaja comercial sobre una empresa competidora, ganar unas elecciones, derribar un Gobierno o vencer en un conflicto bélico. En suma: cualquier objetivo que dependa de la opinión pública en las democracias occidentales.

Las ciencias del comportamiento

Escrita en los años cincuenta del pasado siglo, la *Trilogía de la Fundación* de Isaac Asimov describía un mundo en el que era previsible predecir de manera matemática

²⁹ DAVIS, G., *Op. cit.*

³⁰ WARDLE, C. «INFORMATION DISORDER: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making». Council of Europe report, 2017.

³¹ OLMO Y ROMERO, J. A. «Desinformación: concepto y perspectivas». *ARI. Instituto Elcano* [en línea]. 2019, p. 8. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari41-2019-olmoromero-desinformacion-concepto-y-perspectivas.

el comportamiento social a largo plazo. Y muy poco antes, en 1948, George Orwell publicaba su novela *1984*, que describía un mundo con un «Gran Hermano» que todo lo ve y todo lo oye. Ciencia ficción... precursora, como muchas otras veces, de lo que ahora sucede.

Ha habido un desarrollo extraordinario, en las últimas décadas, de las ciencias del comportamiento humano, de la estadística y de la computación. A lo que hay que sumar la difusión de las comunicaciones instantáneas personales de datos en todo el globo. Estamos conectados de manera permanente con nuestros teléfonos móviles, que dicen en dónde estamos, qué nos gusta, qué buscamos en Internet y qué publicamos en redes sociales. El uso de estos datos permite a las empresas vendernos más y mejor —ese es el origen de la recopilación de esos datos—, pero también permite a grupos de interés influir sobre las preferencias políticas y sociales de la población.

Son muy interesantes en ese sentido los trabajos de Amos Tversky y Daniel Kahneman, por los que Kahneman ganó el Premio Nobel de Economía el año 2002³², recogidos en su éxito de ventas *Thinking Fast and Slow*³³. Describen el funcionamiento del cerebro y los dos sistemas de pensamiento alternativos, el inconsciente y el consciente, o *sistemas uno y dos*, como se conocen actualmente en psicología. El sistema uno es rápido, intuitivo, no duda, opera de manera inconsciente sobre la mayor parte de las cosas que hacemos diariamente, por lo que en determinados asuntos es fácil que cometa errores. El sistema uno nos permite conducir o analizar de un vistazo un entorno social al llegar a una reunión; el sistema dos, resolver un problema matemático complejo o analizar si compensa un cambio de trabajo y de ciudad. El sistema dos es lento, consciente, conlleva esfuerzo usarlo y es normalmente más fiable en sus análisis que el sistema uno.

El sistema uno decide muy rápido con la información que tiene. Kahneman denomina a esto *WYSIATI*, o *what you see is all there is* ('lo que ves es todo lo que hay'). Reaccionamos y juzgamos con la información disponible. Si al conducir vemos un balón que cruza delante de nuestro coche frenaremos, aunque no veamos al niño. El sistema uno es el que reacciona en ese caso y no se plantea si hay niños cerca, de dónde ha salido el balón y si es realmente posible atropellar a alguien. Juzga y extrapola con lo que ve; no se plantea más antes de pisar el freno. Simplifica los problemas a lo que puede manejar, usando modelos y procesos mentales simplificados (lo que se conoce por *heurísticos*) para resolver situaciones complejas que requieren una reacción rápida. Es así como ha funcionado durante millones de años de evolución y ha salvado a muchos de nuestros antepasados de ser devorados por un león o picados por una serpiente. Pero si alguien echa un balón a propósito delante de nuestro vehículo conseguirá que frenemos, aunque no sea conveniente para nosotros.

³² Kahneman, psicólogo y matemático, siempre reconoció la importancia de su colaboración con Tversky, que murió en 1996 y señaló que merecía el Nobel tanto o más que él.

³³ KAHNEMAN, D. *Thinking, Fast and Slow*. Edición para Kindle. Farrar, Strauss and Giroux 2011. ISBN 9780385676519

¿Cómo manipular a las personas? Parece más sencillo cuando el que decide es el sistema uno en lugar del dos. El uno es intuitivo, el dos reflexivo. Si la gente reflexiona es más difícil de manipular. Así que, si queremos que un conductor detenga su coche, pese a que llega tarde a su cita, podemos intentar razonar con él, interpelando al sistema dos... o echar un balón delante de su vehículo.

La emoción y los sesgos cognitivos

Hay más factores en el funcionamiento del cerebro humano que pueden usarse para manipularlo. El principal es cómo le afecta la emoción. Queremos vernos como entes capaces de sentir emoción, pero regidos por la razón. Sin embargo, en las últimas décadas los neuropsicólogos han probado que en general tomamos decisiones de manera emocional y que después racionalizamos —justificamos— esas decisiones. La razón es subsidiaria de la emoción y no al revés³⁴. La emoción nos hace actuar, pero no siempre adecuadamente: el miedo, la ira, la pasión generan comportamientos que en muchas ocasiones son perjudiciales para el individuo. La conducta de alguien encolerizado que llega a la violencia por algo absurdo —por ejemplo, una discusión de tráfico— es un buen ejemplo de cómo la emoción en muchas ocasiones dificulta que el individuo reflexione sobre su situación de manera racional.

Para provocar una reacción o introducir una idea en un individuo es necesario apelar a sus emociones, porque los choques emocionales son procesados solo por el sistema uno; la situación y las consecuencias del evento que ha generado ese choque no se analizan racionalmente³⁵. De manera directa o indirecta (pero deliberada, como veremos) se pueden introducir ideas y creencias. Una vez que un individuo se ha convencido de algo, es muy difícil que cambie de opinión, porque entran en juego otros elementos de la psique humana, relacionados con los dos sistemas (uno y dos) antes descritos: los sesgos cognitivos.

Fue de nuevo Kahneman el descubridor de que las personas, en determinadas situaciones, por diferentes motivos, tomaban sistemáticamente decisiones erróneas juzgadas desde la teoría de la elección racional³⁶; esto llevó al desarrollo de la psicología conductiva y a la identificación y estudio de los sesgos cognitivos. Los sesgos están relacionados con los sistemas uno y dos ya citados y con las heurísticas que usa el cerebro para simplificar y poder reaccionar rápidamente ante problemas complejos.

³⁴ IZARD, C. E. «Basic Emotions, Natural Kinds, Emotion Schemas, and a New Paradigm». *Perspectives on Psychological Science* [en línea]. 2007, vol. 2, n.º 3, pp. 260-280. ISSN 17456916, 17456924. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/40212206>.

³⁵ KAHNEMAN, D., *Op. cit.*

³⁶ De manera muy resumida, la premisa es que elegimos racionalmente cuando lo hacemos de acuerdo con nuestras preferencias personales individuales; si yo valoro más mi tiempo libre que un buen salario, no es racional cambiar de trabajo para ganar más dinero pero tener menos tiempo.

Hay muchos sesgos cognitivos, pero a los efectos de este trabajo nos interesan sobre todo los que facilitan la manipulación. De ellos los más relevantes son los de anclaje, disponibilidad, encuadre, confirmación y arrastre. Los describiremos con brevedad: el sesgo de anclaje hace que nos «liguemos» a la magnitud que se nos ofrece como referencia. Si nos dicen que el coste de una caja de aspirinas en España es de seis euros y nos preguntan el precio de un tratamiento antiviral, daremos un precio que estará en el rango de esos seis euros. Podemos pensar en unos cientos de euros en el rango más alto; pero muy poca gente responderá que los antivirales cuestan unos treinta mil euros al mes, que es el rango de precios para algunos tratamientos, porque nos hemos «anclado» al precio de las aspirinas. Este sesgo se usa de forma generalizada para el diseño de las estrategias de venta de prácticamente todas las empresas.

El sesgo de disponibilidad tiene más facetas que el de arrastre: lo que está disponible en nuestra mente —por cercanía temporal, familiaridad, repetición— nos parece más certero y válido que cosas sobre las que sabemos menos. En el sesgo de encuadre, la manera de presentar la información determina su valoración; en el de confirmación, lo que sucede es que damos más valor a los datos que confirman lo que ya creemos que a los que lo desmienten —por abrumadores que resulten estos últimos—; y, por último, el sesgo de arrastre hace que nos sumemos, sin mayor reflexión, a la opinión de la mayoría.

Nuestros sistemas emocionales son bastante simples, como señalan los neuropsicólogos, y las emociones pueden en última instancia reducirse a comportamientos de aproximación y de rechazo, de afiliación y de disociación³⁷. Esto permite provocar una respuesta a un estímulo —sobre el que, a priori y aislado, no se hubiera generado ninguna reacción— si lo asociamos con uno previo del que sí sabemos que produce una respuesta muy intensa, sea positiva o negativa. Esto se utiliza de manera habitual en marketing. También en política: «La manipulación política de las emociones se convierte en problemática cuando las emociones que evoca un estímulo determinado se usan de manera deliberada para producir repulsión o atracción hacia un segundo estímulo que no está conectado al primero»³⁸.

Si, por ejemplo, en una noticia de una violación múltiple se señala que los autores son de un grupo étnico minoritario, se asociará inmediatamente a ese grupo étnico con la violación. Esa asociación es independiente de los datos objetivos, que pueden desmentir que haya más casos de violación cometidos por ese grupo étnico que por la

37 EUSTACE, N. «Emotion and political change». En: MATT, S. J.; STEARNS, P.N. (eds.). *Doing Emotions History*. University of Illinois Press 2014, pp. 163-183. ISBN 9780252038051. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/10.5406/j.ctt3fh5mi.11>.

38 EUSTACE, N., *Op. cit.* Traducido por el autor: «Political manipulations of the emotions become potentially problematic when the emotions evoked by a particular stimulus are deliberately used to induce revulsion or attraction toward a second unrelated stimulus».

población general. E incluso aunque se disponga de esos datos, el sistema uno normalmente los ignorará³⁹.

Veamos cómo funciona el uso de la emoción en un conflicto bélico, en esa lucha por ganarse a la opinión pública, en un ejemplo real que se ha modificado ligeramente, sin alterar su esencia, para impedir que se reconozca a los actores. Imaginemos que el agresor, que denominaremos *Alborotador*, realiza un disparo de cohetes, desde lanzadores que están camuflados en las instalaciones de un hospital, que causan centenares de muertes en el bando enemigo, denominado *Quebrantado*. Este responde con un ataque de artillería que destruye los misiles de *Alborotador* y causa también víctimas entre los pacientes del hospital, incluidos algunos niños. *Alborotador* proporciona inmediatamente a la prensa internacional las imágenes del hospital en ruinas, fotos de muertos y heridos y comunica un número elevado de víctimas (por ejemplo, trescientas). El impacto emocional de las imágenes (sean verdaderas o falsas) es muy alto, lo que produce el rechazo inmediato de los que ven las noticias. La información se ofrece con un encuadre (*framing*) totalmente sesgado —probablemente de forma involuntaria, porque no se sabe que desde el hospital se han lanzado misiles, lo que invalida su protección bajo los convenios de Ginebra⁴⁰— y se difunde y viraliza en televisión y medios sociales, por lo que se convierte en la información disponible sobre ese asunto. Ello lleva a asociar a la parte culpable con la maldad, con la muerte de inocentes; por ello la legitimidad en el conflicto se le concede inmediatamente al que se considera agredido, que es, paradójicamente, *Alborotador*. Cuando *Quebrantado* explica su versión de la historia y proporciona otra cifra de las víctimas de *Alborotador* (por ejemplo, siete), los sesgos de anclaje, disponibilidad, confirmación y arrastre hacen muy difícil que cambie la percepción sobre ese evento: la primera impresión al oír el desmentido o explicación será rechazarlo sin ningún análisis (lo hace el sistema uno) y cualquier cifra que no se parezca a trescientos será considerada inverosímil. En los canales de noticias oficiales los comentaristas, de manera mayoritaria, habrán ya criticado acerbamente el ataque al hospital, por lo que entra a jugar el sesgo de arrastre. Todos están de acuerdo en quién es culpable. Y gracias al sesgo de confirmación, cualquier noticia sobre este asunto que insista en la maldad de los que han atacado el hospital pesará mucho más que las abrumadoras evidencias que la otra parte pudiera presentar de que solo se ha defendido.

En realidad, en los numerosos lugares en los que la prensa de Occidente no está presente sobre el terreno, no hace ni falta que se produzca un ataque como el descrito; solo hay que inventar y documentar bien gráficamente una historia de buenos y malos, *que produzca emoción*, para que se haga viral y los medios internacionales la reproduzcan. Se pueden encontrar muchos ejemplos documentados de estas prácticas

39 MUÑOZ-ARANGUREN, A. «La influencia de los sesgos cognitivos en las decisiones jurisdiccionales: el factor humano. Una aproximación». *InDret, Revista para el Análisis del Derecho*. 2011. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/39072274.pdf>.

40 De hecho, usar un hospital o los símbolos de hospital o la Cruz Roja para camuflar o proteger armas u operaciones militares es una violación del derecho internacional humanitario.

en el conflicto sirio⁴¹, un caso paradigmático y reciente del uso de la desinformación como herramienta bélica.

¿Y qué pasa si «la verdad» sale a la luz? La constatación de la manipulación no juega normalmente en contra del que la comete si es descubierto a posteriori. Por eso proliferan los bulos (*fake news*). Son extremadamente rentables; los medios son reacios a reconocer que han sido engañados —incluso aunque tengan la certeza de que así haya sido— cuando ello sucede porque no han verificado la historia que les han endosado. Los desmentidos tienen, además, mucha menos difusión que las historias originales y luchan contra los sesgos de disponibilidad, confirmación y arrastre a los que ya hemos hecho referencia⁴².

Manipulación y segmentación de la población

El objetivo de una campaña de información (de manipulación) puede ser toda la población de un país, pero también es posible segmentarla por grupos y movimientos sociales. Ello permite adaptar el mensaje a las creencias y valores del grupo elegido y provocar shocks emocionales intensos que disparen sentimientos positivos o, por el contrario, sentimientos de ultraje y humillación. Estos últimos, los negativos, se difunden («viralizan») muy fácilmente y conducen al grupo seleccionado a elaborar un marco mental de la injusticia y a la posterior confrontación con el orden establecido. El mecanismo teórico es relativamente sencillo: la noticia —el relato, el cuento—, además de provocar emoción, debe identificar a los culpables de la injusticia; ello causará al grupo un sentimiento de rechazo a los que la han perpetrado y producirá un cambio en su comportamiento como consumidores o como votantes⁴³.

¿Cómo podemos saber qué población es susceptible de aceptar un mensaje determinado? ¿Cómo se identifica esa población y cómo se difunde el mensaje deseado para que le llegue? ¿Cómo se construye el mensaje?

Esto se puede hacer de manera muy sofisticada, pero las técnicas simples también funcionan. Lo fundamental es disponer de un buen relato diseñado para generar emoción y que sea procesado por el sistema uno. La difusión del relato se puede hacer a través de medios propios o pagados; si el relato es un bulo, se puede diseminar de manera anónima con el uso de *bots*.

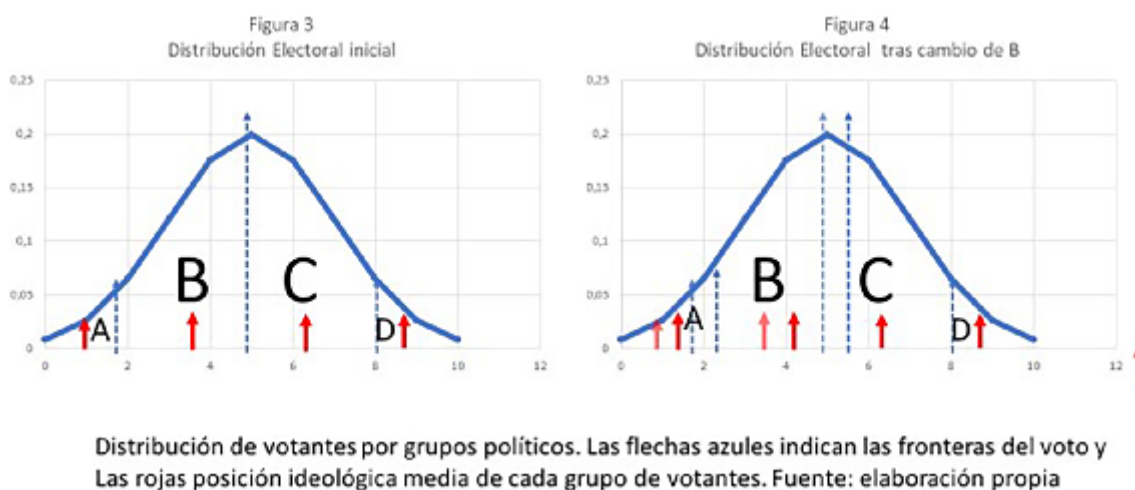
41 EDWARDS, D.; CROMWELL, D. «Syria». En: *Propaganda Blitz* [en línea]. S. l.: Pluto Press 2018, pp. 97-123. ISBN 9780745338118. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/j.ctv69tg4v.10>.

42 VASU, N. *et al.* «Human Fallibility and Cognitive Predispositions». En: AA. VV. *Fake News: National Security in the Post-Truth Era*. S. Rajaratnam School of International Studies 2018. Disponible en: <http://www.jstor.org.ezproxy.uned.es/stable/resrep17648.7>.

43 YERLIKAYA, T. «Social Media and Fake News in the Post-Truth Era». *Insight Turkey*. SET VAKFI İktisadi İşletmesi, SETA VAKFI. 2020, 22(2), pp. 177-196. doi: 10.2307/26918129.

Pongamos un caso práctico que muestra cómo es «en teoría» posible influir en un proceso electoral. Cuatro partidos se disputan los votantes en un arco político que va desde la extrema izquierda a la extrema derecha. A es el partido de extrema izquierda, B el de centro izquierda, C el de centro derecha y D el de extrema derecha. Las preferencias políticas de los votantes siguen una distribución normal centradas alrededor de 5, siendo 0 la puntuación más la izquierda y 10 la que está más a la derecha, tal y como se recoge en la figura 3, en la que las flechas azules marcan las fronteras de voto entre partidos y las rojas sus posiciones políticas declaradas en el rango del cero al diez.

En una campaña clásica, los partidos políticos compiten por los votantes que están próximos en ideología. No es corriente que un votante que se define políticamente en un 2 vote a un partido cuya media es el 6,5. Lo habitual es que el cambio de preferencia electoral se produzca solo en las zonas de contacto; C puede robar electores a B y a D, pero difícilmente lo hará con A.



Si B desplaza su posición hacia el centro, como muestra la figura 4, puede que robe electores a C, pero también los perderá en favor de A. Hasta hace poco, los partidos políticos se veían obligados a determinar su posición y vendérsela a los electores intentando maximizar su ganancia electoral neta. Lo que ahora permite la tecnología es ofrecer una posición distinta del mismo partido a votantes diferentes sin que esa contradicción tenga coste. B no necesita mover su posición para maximizar su número de votos, sino transmitir un mensaje orientado a captar a los votantes que están en la frontera BC y otro diferente a los votantes de la frontera AB, difundiendo cada mensaje en el canal adecuado. También, paradójicamente, permite a B fomentar que votantes de C se pasen a D, lo que en sistemas de representación proporcional que usen el reparto D'Hondt puede proporcionar a B una ganancia en escaños importante.

Para ello, B tiene que conocer el perfil de los votantes que se encuentran en las zonas fronterizas. ¿Cómo se hace esto? Usando la información que proporcionan las redes sociales. Los datos que guardan, por ejemplo, Google o Facebook sobre los gustos, aficiones, compras, etc., de los ciudadanos permiten elaborar perfiles correlacionados con sus preferencias electorales. Por ilustrar lo dicho con un ejemplo sencillo, es muy poco habitual que un jugador de golf que vive en un barrio de renta media alta sea

votante de A. Combinando lo que compran, dónde viven, aficiones, ingresos, etc., con una muestra de las intenciones de voto de los perfiles identificados, se obtendrá la información necesaria para determinar cuál es la posición política de cada perfil, lo que permite elaborar relatos emocionales diferentes orientados a las preferencias de cada grupo. Estos relatos se difunden en los foros adecuados, en las cuentas de redes sociales o incluso en los correos electrónicos individuales.

La segmentación se puede hacer también de forma territorial; hay distritos electorales en los que las tendencias de voto que proporcionan las encuestas indican que hay pocas probabilidades de alterar el reparto de escaños y otros en los que modificar unos cientos de votos tiene gran influencia. Es en estos distritos en donde se centran los esfuerzos de manipulación.

¿Garantizan estas técnicas que los individuos cambien sus votos? No. La calidad de los relatos, los medios técnicos y humanos disponibles para difundirlos, la precisión de los perfiles y la bondad del análisis del mapa electoral influyen notablemente en el éxito o fracaso de este tipo de campañas, que además pueden ser muy costosas: requieren psicólogos, sociólogos, guionistas, expertos en estadística y empresas capaces de difundir y defender sus relatos en la red de manera convincente y efectiva combinando medios automáticos (*bots*) y humanos (*trolls*). Lo que hay que tener presente es que no se puede saber cuál será el comportamiento de un determinado individuo, pero sí se puede intentar inferir cuál será el comportamiento del grupo al que pertenece. Por ello, y volviendo de nuevo al triángulo de Clausewitz, a la hora de decidir si intentar manipular a un Gobierno, formado por muy pocas personas, o a una población, que vive conectada en red, hay que considerar que hoy en día es más probable tener éxito cuando el objetivo es toda la población o segmentos de esta.

Si dejamos al margen las valoraciones morales sobre que B intente que D le robe votos a C (o C fomente el paso de votos de B a A), o sobre que los partidos políticos puedan tener mensajes y posiciones distintas para sus diferentes fronteras de votantes potenciales, todavía cabe preguntarse sobre la legalidad de estas prácticas. Y la respuesta es simple: si los datos que permiten perfilar a la población se obtienen de manera legítima, no es ilegal. El uso de bulos —que son muy efectivos para los choques emocionales— es perseguible jurídicamente, pero la atribución es tan compleja que en la práctica resulta imposible hacerlo. Si regresamos a las consideraciones morales que pudieran merecer estas prácticas, podemos seguramente encontrar motivos de reproche, pero las expectativas de los electores sobre el cumplimiento de las promesas electorales son tan bajas⁴⁴ que se puede también inferir que los electores, más que ser engañados, buscan justificaciones para dejarse engañar.

¿Responde la manipulación cognitiva en redes sociales a un modelo teórico, pero todavía inmaduro, que está solo comenzando a usarse? La respuesta es no.

44 KEEFER, P.; VLAICU, R. «Democracy, Credibility, and Clientelism». *Journal of Law, Economics, & Organization* [en línea]. 2008, vol. 24, n.º 2, pp. 371-406. ISSN 87566222, 14657341. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/40058171>.

Este patrón lo empleó Cambridge Analytica para influir en las elecciones presidenciales de los EE. UU. (y en las de otros países); llevaron a cabo un buen perfilado de los grupos de votantes (usando la información de Facebook y encuestas sobre intención de voto) y realizaron campañas de información muy precisas y ubicadas en aquellos estados en los que el cambio de relativamente pocos votos podía tener gran influencia en el resultado final. Hay numerosas empresas dedicadas a estos asuntos, que no solo tienen carácter político, sino sobre todo comercial y empresarial^{45 46}.

Las modificaciones al reglamento de la Unión Europea sobre protección de datos se han transpuesto en España en la Ley Orgánica 3/2018. La ley prohíbe el uso indiscriminado de los datos y exige un consentimiento expreso del usuario para su cesión, que tiene que ser individualizado para cada actividad. La legislación hace que resulte más complejo realizar una campaña tan precisa como la de las elecciones presidenciales de los EE. UU., pero sigue siendo viable: simplemente hay demasiados datos disponibles para impedir construir perfiles y cada vez hay más y mejores herramientas para procesarlos. No es posible devolver el genio a la botella. De hecho, para cualquier observador un poco atento resulta muy fácil apreciar en España el empleo generalizado de estos métodos en todo el espectro político.

Las estrategias de comunicación de la yihad: Al Qaeda y Daesh

Para analizar cómo usan la información Al Qaeda y el Estado Islámico (Dáesh)⁴⁷, hay que revisar en primer lugar sus estrategias a largo plazo. El objetivo último de las organizaciones de la yihad global es la creación de un califato que abarque toda la *umma* y la someta a la *sharía*⁴⁸. Para el complejo entramado del islam político, del que las organizaciones yihadistas forman parte, «el islam es la única y última verdad, el único modo de vida. Toda la soberanía reside en Alá, que hace las leyes que la humanidad necesita»⁴⁹.

45 EPSTEIN, R.; ROBERTSON, R. E. «The search engine manipulation effect (SEME) and its possible impact on the outcomes of elections». *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*. National Academy of Sciences. 2015, 112(33), pp. E4512-E4521. Disponible en: <https://www-jstor-org.ezproxy.uned.es/stable/26464936>.

46 KORNBLUH, K.; GOODMAN, E. P.; WEINER, E. *Safeguarding Digital Democracy*. German Marshall Fund of the United States, 2020.

47 Dawla al-Islamiya fil Iraq wa al-Sham (Estado islámico de Irak y Levante).

48 AL ZAWAHIRI, A. *Letter From Al Zawahiri to Al Zarqawi* [en línea]. 2005. S. l.: s. n. Disponible en: https://www.globalsecurity.org/security/library/report/2005/zawahiri-zarqawi-letter_9jul2005.htm.

49 BAKKER, E.; BOER, L. «Al-Qaeda's ideology: The evolution of Al-Qaedaism» [en línea]. S. l.: Clingendael Institute. Ideology, terrorists, and appeal. 2007, p. 235. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/resrep05450.6>.

Los objetivos más concretos y realistas de ambas organizaciones han sido, sin embargo, muy diferentes y ello las ha llevado a estrategias informativas también muy diferentes. Al Qaeda siempre ha planteado su lucha en el contexto de las ideas de Sayyed Qutb, ideólogo de los Hermanos Musulmanes, que, al igual que Gramsci, concebía la necesidad de una vanguardia que encabezara la transformación cultural que posibilitase el cambio de hegemonía política⁵⁰, un cambio que para Gramsci era al marxismo y para Qutb al verdadero islam. La modificación de un paradigma cultural requiere tiempo y es un proyecto a largo plazo, que necesita ganar la simpatía de la comunidad. Por eso Al Qaeda ha tenido siempre mucho cuidado con el uso del terror en el seno de los propios países musulmanes⁵¹; y por ello sus acciones más espectaculares y de más repercusión mediática se han llevado a cabo en Occidente, aunque su audiencia primaria hayan sido más los musulmanes de la *umma* que los ciudadanos de Occidente⁵².

Para el Estado Islámico, que nació de Al Qaeda en el contexto de una violencia interconfesional entre sunnitas y chiitas, provocada deliberadamente por Al Zarqawi⁵³, la situación era diferente. Sus necesidades no eran las de una vanguardia islámica que planeaba una lucha que duraría generaciones, sino las de un Estado concreto que necesitaba consolidarse sobre el terreno. Para Al Qaeda, la comunicación era estratégica y con resultados a largo plazo; para ISIS, muy pronto se vio condicionada por sus necesidades como Estado o pseudo-Estado⁵⁴; tenía que producir resultados sobre el terreno a corto y medio plazo, por lo que su orientación fue operacional o táctica⁵⁵.

El principal medio de comunicación de Al Qaeda han sido sus espectaculares acciones terroristas, que en su momento más prominente le granjearon una enorme popularidad en el conjunto del mundo musulmán sunnita⁵⁶. El modelo estratégico de Al Qaeda, además de en los discursos de sus líderes, lo podemos encontrar en opúsculos como *Knights under the Prophet banner*, *La gestión del salvajismo* o la *Llamada a*

50 HAMMING, T. R. «Global Jihadism after the Syria War». *Perspectives on Terrorism* [en línea]. 2019, vol. 13, n.º 3, pp. 1-16. ISSN 23343745. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/26681905>.

51 BLANCO CASTRO, J. R. «La competencia entre Al Qaeda y el Estado Islámico». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2019, n.º 14, pp. 43-70.

52 GERGES, F. A. «ISIS VERSUS AL QAEDA». En: GERGES, F. A. *ISIS: A History* [en línea]. S. l.: Princeton University Press. 2016, p. 235. ISBN 9780691175799. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/j.ctvc77bfb.13>.

53 BARDAJÍ, R. L. «Las raíces del Estado Islámico». *Papeles FAES*. 2015, vol. 1, n.º. 182.

54 GERGES, F. A., *Op. cit.*, p. 225.

55 En los conflictos hay tres niveles: el político-militar (o estratégico), el operacional (que se ocupa de los grandes escenarios de batalla y del diseño y conducción de las campañas) y el táctico (que es en el que se libran los combates). Sin una adecuada coordinación en los tres niveles es muy difícil tener éxito en un conflicto.

56 Pew Research Centre. «Muslim-Western Tensions Persist». *Global Attitudes and Trends* [en línea]. 2011 [Consulta: 19 marzo 2020]. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/global/2011/07/21/muslim-western-tensions-persist>.

la resistencia islámica global de Al Suri⁵⁷. Al Qaeda cree que los ataques en Occidente fuerzan su intervención en países árabes y esto les origina unas tensiones militares y políticas que no pueden soportar a largo plazo y que Al Qaeda logrará capitalizar⁵⁸. Es un modelo coherente y que parece realista, con un proyecto a largo plazo, pero que no ha sido capaz de explotar los fracasos de Occidente. La Primavera Árabe era la situación deseada para la organización terrorista —una de las etapas previstas en *La gestión del salvajismo*—, y fue sin embargo Dáesh el que emergió triunfante de ese nuevo escenario, aunque las mismas razones que fundamentaron su éxito y auge espectacular fueron al cabo las que posibilitaron su caída. Entre otras causas, porque ambas organizaciones, en planos diferentes, han ignorado el necesario equilibrio entre su tríada de Clausewitz y la de su oponente; de poco sirve reforzar el odio y la pasión de mi población si al mismo tiempo inflamo la de mi enemigo. Mis acciones no solo se deben dirigir a reforzar los elementos de mi tríada, sino a debilitar los de mi antagonista.

Hemos descrito como provocar un choque emocional facilita la manipulación cognitiva, al activarse solo el sistema uno. Al Qaeda produjo un enorme choque emocional el 11S, considerado de forma muy positiva en el mundo musulmán, pero muy negativa en Occidente. El resultado fue que Al Qaeda y el propio Bin Laden obtuvieron una enorme popularidad y las ideas del islam político incrementaron notablemente su legitimidad en el mundo musulmán; por el contrario, en Occidente el islam perdió casi todo su prestigio y ha pasado a ser asociado a la violencia y al terror⁵⁹.

Ha habido una gran preocupación en Al Qaeda porque en el mundo musulmán se entendiese su causa y numerosas cartas y largos discursos de Bin Laden y de Al Zawahiri se han orientado en ese sentido. Al Suri, el estratega más capaz de la yihad, señala en su enciclopédico tratado *La llamada a la resistencia islámica global* cómo se debe dirigir la yihad a la audiencia musulmana. Su análisis, brillante en otros pasajes de su obra, en este aspecto no puede ser más torpe. Aunque hace algunas referencias a la emoción, su doctrina se centra en llamadas a la racionalidad y la difusión de la «doctrina correcta» entre la *umma*⁶⁰.

Al Qaeda ha usado Internet y las posibilidades de las redes sociales, pero tarde y con impericia. Su revista *Inspire*, en inglés, no se empezó a publicar hasta el año 2010 y tanto las temáticas empleadas como su forma de presentación no se pueden conside-

57 STOUT, M. E. *et al.*, *Op. cit.*

58 LARSON, E. V. *et al.* «Al Qaeda's Propaganda». En: JENKINS, B. M.; GODGES, J. P. (eds.). *The Long Shadow of 9/11*. RAND Corporation 2011, pp. 71-86. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/10.7249/mg1107rc.13>.

59 Pew Research Center. *The Great Divide: How Westerners and Muslims View Each Other* [en línea]. 2006 [Consulta: 21 mayo 2020]. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/global/2006/06/22/the-great-divide-how-westerners-and-muslims-view-each-other>.

60 SURI, A. M. *A terrorist call to global jihad Deciphering Abu Musab al Suri's manifesto*. Annapolis: Naval Institute Press 2008. ISBN 9781591144625

rar precisamente inspiradoras comparadas con las revistas de Dáesh, Dabiq y *Rumiyah* (o su equivalente en árabe, *Naba*)⁶¹.

Podemos, en general, concluir que Al Qaeda diseñó su estrategia de comunicación tras el impacto del 11S para actuar sobre el sistema dos; pretendía convencer a la población de la *umma* de la justicia de su causa y por ello de la necesidad de apoyarla.

El germen del Estado Islámico lo sembró Al Zarqawi, usando de manera deliberada la violencia sectaria contra los chiitas en Irak para conseguir que estos reaccionasen y atacasen a los sunnitas, lo que finalmente sucedió⁶². El mensaje del terror en Irak fue efectivo bajo la óptica de Zarqawi, pero no bajo el prisma de la dirección de Al Qaeda, que era consciente de la pérdida de popularidad de la organización, al sufrir las poblaciones de la *umma* las consecuencias de los ataques. Un buen ejemplo del coste en popularidad de las prácticas de Al Zarqawi lo pone de manifiesto el atentado que llevó a cabo en varios hoteles en Amman, Jordania, el año 2006. Los numerosos muertos, casi todos jordanos, hicieron que la popularidad de Bin Laden en el país bajara del 61 al 20 por ciento⁶³. Bin Laden nunca volvió a recobrar su popularidad en Jordania.

Los choques intrarreligiosos en Irak y Siria fomentados por Al Zarqawi fueron el catalizador del Estado Islámico, una organización terrorista que usó una estrategia de comunicación muy diferente de la de Al Qaeda. Los videos de Dáesh están repletos de violencia, éxito, aventura. Buscan promover emoción: llaman al sistema uno. Querían sembrar el terror en sus enemigos próximos y atraer a *foreign fighters*. Y no tenían ningún cuidado ni con la opinión pública occidental ni con la de los propios países musulmanes. Su propaganda estaba orientada a «reclutar nuevos miembros, intimidar a sus oponentes y promover su legitimidad como Estado»⁶⁴.

La difusión del terror por Internet y el uso de las redes sociales como medio de transmisión de sus mensajes ha sido bien explotado por Dáesh. En la conquista de Mosul no solo fue clave la difusión de la película *The Clanging of the Swords 4*, sino también el uso de una aplicación, The Dawn of Glad Tidings, que permitía tomar el control de cuentas de Twitter y distribuir millones de mensajes con propaganda de

61 GAMBHIR, H. K. «Dabiq: The Strategic Messaging of the Islamic State». *Backgrounder* [en línea]. 2014, pp. 1-12. Disponible en: http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Dabiq_Backgrounder_Harleen_Final.pdf.

62 KFIR, I. «Social Identity Group and Human (In)Security: The Case of Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)». *Studies in Conflict & Terrorism*. 2015, 38(4), pp. 233-252. Disponible en: <http://10.0.4.56/1057610X.2014.997510>.

63 Pew Research Center. «Declining Support for bin Laden and Suicide Bombings» [en línea]. 2011 [Consulta: 19 marzo 2020]. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/global/2009/09/10/rejection-of-extremism>.

64 Traducción del autor: «IS online strategists knew that specific audiences, especially within younger demographics, would respond with enthusiasm to specific forms of presentation of religiously couched information». WILLIAMS, L. *Islamic State propaganda and the mainstream media*. Lowy Institute for International Policy 2016. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/resrep10163>.

Dáesh. En junio de 2014, millones de árabes que entraban en Twitter para conocer las últimas noticias se encontraron con videos y fotografías de cientos de soldados iraquíes siendo ejecutados por Dáesh y con mensajes con la bandera de Dáesh ondeando en Mosul y la amenaza «estamos llegando»⁶⁵. Las tropas iraquíes huyeron de Mosul prácticamente sin combatir; el choque emocional recibido hizo que su sistema uno asociara las atrocidades de las imágenes con la suerte que les esperaba si no huían.

Dáesh también segmentó la información que ofrecía, orientándola a audiencias específicas, especialmente los jóvenes, porque sabía que «responderían con entusiasmo a determinadas formas de presentarles información religiosa»⁶⁶. Dáesh necesitaba combatientes para su expansión territorial; su propaganda selectiva en las redes atrajo decenas de miles de jóvenes. Se calcula que más de veinte mil *foreign fighters* llegaron a Siria para combatir por Dáesh⁶⁷. Un indudable éxito operacional, porque necesitaba soldados; pero su apoyo a los atentados en Europa y EE. UU., que no le produjo ningún beneficio, le granjeó el rechazo masivo de la opinión pública occidental. Y la crueldad mostrada en sus videos, que sí fue útil a nivel operacional, le privó del apoyo de la población musulmana⁶⁸, que tan importante era para Al Qaeda.

Daesh se convirtió en una amenaza que la opinión pública de Occidente percibía de manera fehaciente y a la que quería derrotar. Generó tanto consenso en su contra que finalmente ha perdido todo su territorio, y su capacidad operativa es hoy prácticamente nula. Tampoco es muy elevada la de Al Qaeda, que, sin recursos y escasa capacidad militar, apuesta, como Dáesh, por el método de Al Suri, una yihad 3.0 autónoma, de lobos solitarios y atentados con medios de oportunidad: camiones, cuchillos, etc⁶⁹.

La aproximación de Dáesh a la comunicación ha sido mucho más efectiva que la de Al Qaeda (si dejamos a un lado el enorme impacto del atentado de Nueva York), porque Dáesh identificó correctamente la emoción —no la razón— como palanca de manipulación de las masas. Pero, al igual que Al Qaeda, Dáesh olvidó que no solo debía reforzar su tríada de Clausewitz, sino también debilitar la del enemigo; a la postre, la intervención de Rusia y de los Estados Unidos y otras naciones de Occidente

65 STERN, J.; BERGER, J. M. *ISIS: The state of terror*. New York: HarperCollins 2015, p. 165. ISBN 978-0-06-239554-2

66 BUNT, G. R. «E-Jihad and Gen-ISIS». En: *Hashtag Islam. How Cyber-Islamic Environments Are Transforming Religious Authority* [en línea]. S. l.: University of North Carolina Press. 2018, pp. 123-140. ISBN 9781469643168 Disponible en: http://www.jstor.org/stable/10.5149/9781469643182_bunt.11.

67 GATES, S.; PODDER, S. «Social Media, Recruitment, Allegiance and the Islamic State». *Perspectives on Terrorism*. Terrorism Research Institute. 2015, 9(4), pp. 107-116. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/26297419>.

68 Pew Research Center. «Most dislike ISIS in Muslim countries» [en línea]. 2015 [Consulta: 4 enero 2017]. Disponible en: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/11/17/in-nations-with-significant-muslim-populations-much-disdain-for-isis/>.

69 MORA-TEBAS, J. A. «Análisis». Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2016, pp. 60-75.

(como Francia) en Siria e Irak fue promovida por el propio Dáesh gracias a la difusión mediática de su brutalidad.

Conclusiones

Los cambios sociales que posibilita la conectividad instantánea y en tiempo real de casi toda la población del planeta solo están empezando. Los terminales personales cada vez se van a integrar más con los individuos, a través de dispositivos de realidad aumentada y, probablemente, a largo plazo, de componentes biónicos. Esta simbiosis generará problemas y escenarios de ciberseguridad que no alcanzamos todavía a valorar. Pero el dominio de la comunicación y el mundo de las ideas y las convicciones no son el espacio cibernético, aunque a veces se confundan; Internet, las redes sociales y los *smartphones* son solo los medios que posibilitan la manipulación cognitiva de las masas de una manera masiva y casi instantánea. Esta manipulación, hasta hace poco limitada al marketing, ha saltado ya a la política y al conflicto bélico en un camino sin retorno; forma parte de la guerra híbrida como un elemento más del campo de batalla.

La manipulación cognitiva, para tener éxito en el nivel estratégico, no puede ignorar los condicionantes políticos. Tampoco puede actuar en el nivel operacional sin sincronización con los otros dominios militares. Ni puede, finalmente, ignorar la necesidad de ser coherente en los distintos niveles de conducción militar: estratégico, operacional y táctico. Al Qaeda y Dáesh son dos ejemplos diferentes del uso de la comunicación sin sincronía con los contextos y acciones político-militares de sus organizaciones. Quizá hubieran tenido más posibilidades de alcanzar sus objetivos con una aproximación integral, que equilibrara los medios disponibles y sus modos de empleo, considerando la comunicación como parte de la estrategia general.

La manipulación cognitiva tiene una vertiente ofensiva, pero también defensiva en el nivel político estratégico. Los Estados deben ser capaces de contrarrestar las acciones de manipulación de sus adversarios, algo, como hemos visto, que resulta extremadamente difícil. Se avecinan complejos debates éticos y jurídicos sobre el peligro de dotar a los Gobiernos de herramientas de defensa en el terreno cognitivo, porque esas herramientas, a su vez, les permitirían manipular a sus propias poblaciones; sería el «Gran Hermano» de Orwell hecho realidad.

Pero renunciar a la defensa puede tener costes muy elevados: la sociedad de dentro de diez años estará mucho más conectada que la de hoy. Y habrá más herramientas para manipularla.

Bibliografía

ALTHUSSER, L. *Ideología y aparatos ideológicos de Estado*. Medellín: La Oveja Negra 1971.

- AL ZAWAHIRI, A. *Letter From Al Zawahiri to Al Zarqawi* [en línea]. 2005. S. l.: s. n. Disponible en: https://www.globalsecurity.org/security/library/report/2005/zawahiri-zarqawi-letter_9jul2005.htm.
- BAKKER, E.; BOER, L. «Al-Qaeda's ideology: The evolution of Al-Qaedaism». Clingendael Institute. 2007, p. 235. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/res-repo5450.6>.
- BARDAJÍ, R. L. «Las raíces del Estado Islámico». *Papeles FAES*. 2015, 1(182).
- BERGER, P.; LUCKMANN, T. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrurtu 2003 [1968].
- BLANCO CASTRO, J. R. «La competencia entre Al Qaeda y el Estado Islámico». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2019, n.º 14, pp. 43-70.
- BOEHM, C. «The Question of Egalitarian Society». En: *Hierarchy in the Forest*. Harvard University Press (The Evolution of Egalitarian Behavior) 1999, pp. 1-15. doi: 10.2307/j.ctvjf9xr4.4
- BRODIE, B. *War and Politics*. New York: Macmillan Publishing Co. 1973, p. 222.
- BUNT, G. R. «E-Jihad and Gen-ISIS». En: *Hashtag Islam. How Cyber-Islamic Environments Are Transforming Religious Authority*. University of North Carolina Press 2018, pp. 123-140. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/10.5149/9781469643182_bunt.11.
- CARROLL, N. «Film, Emotion, and Genre». En: CARROLL, E. (ed.). *Engaging the Moving Image*. Yale University Press 2003, pp. 59-87. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1nps8x.7>.
- CLAUSEWITZ, C. Von. *On War*. Editado por M. Howard y P. Paret. New Jersey: Princeton University Press 1976 [1832].
- DAVIS, G. «The Ideology of the Visual». En: RAMPLEY, M. (ed.). *Exploring Visual Culture*. Edinburgh University Press (Definitions, Concepts, Contexts). 2005, pp. 163-178. doi: 10.3366/j.ctvxcrfsr.17
- EDWARDS, D.; CROMWELL, D. «Syria». En: *Propaganda Blitz*. Pluto Press 2018, pp. 97-123. doi: 10.2307/j.ctv69tg4v.10.
- EPSTEIN, R.; ROBERTSON, R. E. «The search engine manipulation effect (SEME) and its possible impact on the outcomes of elections». *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*. National Academy of Sciences. 2015. 112(33), pp. E4512-E4521. Disponible en: <https://www-jstor-org.ezproxy.uned.es/stable/26464936>.
- EUSTACE, N. «Emotion and Political Change». En: MATT, S. J.; STEARNS, P. N. (eds.). *Doing Emotions History*. University of Illinois Press, 2014, pp. 163-183. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/10.5406/j.ctt3fh5m1.11>.

- GAMBHIR, H. K. «Dabiq: The Strategic Messaging of the Islamic State». *Backgrounder*. 2014, pp. 1-12. Disponible en: http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Dabiq_Backgrounder_Harleen_Final.pdf.
- GATES, S.; PODDER, S. «Social Media, Recruitment, Allegiance and the Islamic State». *Perspectives on Terrorism*. Terrorism Research Institute. 2015, 9(4), pp. 107-116. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/26297419>.
- GERGES, F. A. «ISIS VERSUS AL QAEDA». En: GERGES, F. A. *ISIS: A History*. Princeton University Press 2016, pp. 222-259. doi: 10.2307/j.ctvc77bfb.13
- GORTON, K. «Theorising Emotion in Film and Television. Media Audiences» [en línea]. S.l.: Edinburgh University Press, Television, Meaning and Emotion. 2009, pp. 72-86. ISBN 9780748624171. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/10.3366/j.ctt1r26bz.10>.
- GRACIÁN, B. *Oráculo manual y arte de la prudencia*. Editado por Cervantes Digital. Huesca: Vincencio Juan de Lastanosa 1647. Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/oraculo-manual-y-arte-de-prudencia--o/html/fedb3724-82b1-11df-acc7-002185ce6064_2.html.
- GRAMSCI, A. *Cahiers de Prison 1-5*. Editado por R. Paris. Paris: Gallimard 1996 [1935]. doi: 10.3817/0373015148
- HAMMING, T. R. «Global Jihadism after the Syria War». *Perspectives on Terrorism* [en línea]. Terrorism Research Initiative. 2019, 13(3), pp. 1-16. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/26681905>.
- HANDEL, M. I. *Masters of war: Classical Strategic Thought*. Oxon: Frank Cass Publishers 1992.
- HERMAN, E.; CHOMSKY, N. *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*. New York: Pantheon Books 1988.
- IZARD, C. E. «Basic Emotions, Natural Kinds, Emotion Schemas, and a New Paradigm». *Perspectives on Psychological Science* [Association for Psychological Science, Sage Publications, Inc.]. 2007, 2(3), pp. 260-280. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/40212206>.
- JEFFERSON, T. *Autobiografía y otros escritos*. Editado por A. Escotado y M. Sáenz de Heredia. Madrid: Tecnos 1987.
- KAHNEMAN, D. *Thinking, Fast and Slow*. Edición para Kindle. Farrar, Strauss and Giroux 2011. ISBN 9780385676519
- KEEFER, P.; VLAICU, R. «Democracy, Credibility, and Clientelism». *Journal of Law, Economics, & Organization* [en línea]. Oxford University Press. 2008, 24(2), pp. 371-406. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/40058171>.
- KFIR, I. «Social Identity Group and Human (In)Security: The Case of Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)». *Studies in Conflict & Terrorism*. 2015, 38(4), pp. 233-252. Disponible en: <http://10.0.4.56/1057610X.2014.997510>.

- KORNBLUH, K.; GOODMAN, E. P.; WEINER, E. *Safeguarding Digital Democracy*. German Marshall Fund of the United States 2020. doi: 10.2307/resrep24545
- LARSON, E. V. *et al.* «Al Qaeda's Propaganda:». En: JENKINS, B. M.; GODGES, J. P. (eds.). *The Long Shadow of 9/11*. RAND Corporation. 2011, pp. 71-86. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/10.7249/mg1107rc.13>.
- LORD, B. «Spinoza, Equality, and Hierarchy». *History of Philosophy Quarterly*. [North American Philosophical Publications, University of Illinois Press]. 2014, 31(1), pp. 59-77. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/43488087>.
- MACNISH, K.; GALLIOTT, J. A. I. (eds.). *Big Data and Democracy*. Edinburgh: Edinburgh University Press 2020. doi: 10.3366/j.ctv1453jcx.
- MARÍN, C. *Manual de periodismo*. Madrid: Grijalbo 1986.
- MUÑOZ-ARANGUREN, A. «La influencia de los sesgos cognitivos en las decisiones jurisdiccionales: el factor humano. Una aproximación». *InDret, Revista para el Análisis del Derecho*. 2011. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/39072274.pdf>.
- MORA-TEBAS, J. A. «Análisis». Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2016, pp. 60-75.
- OLMO Y ROMERO, J. A. «Desinformación: concepto y perspectivas». *ARI. Instituto Elcano* [en línea]. 2019, p. 8. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari41-2019-olmoromero-desinformacion-concepto-y-perspectivas.
- Pew Research Center «Most dislike ISIS in Muslim countries». 2015 [Consulta: 4 enero 2017]. Disponible en: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/11/17/in-nations-with-significant-muslim-populations-much-disdain-for-isis/>.
- «The Great Divide: How Westerners and Muslims View Each Other». 2006 [Consulta: 21 mayo 2020]. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/global/2006/06/22/the-great-divide-how-westerners-and-muslims-view-each-other/>.
- «Muslim-Western Tensions Persist». *Global Attitudes and Trends*. 2011 [Consulta: 19 de marzo de 2020]. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/global/2011/07/21/muslim-western-tensions-persist/>.
- REINARES, F. *Terrorismo y Antiterrorismo*. Barcelona: Paidós 1998.
- SHALLCROSS, N. J. «Social Media and Information Operations in the 21st Century». *Journal of Information Warfare*. Peregrine Technical Solutions. 2017, 16(1), pp. 1-12. Disponible en: <https://www-jstor-org.ezproxy.uned.es/stable/26502873>.
- SORDO ESTELLA, L. M. «Psicología del terrorismo». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2018 (8). Disponible en: <https://revista.ieee.es/article/view/219>.

- SPENCER, D. E. «Reexamining the Relevance of Mao to Post-Modern Insurgency and Terrorism». *American Intelligence Journal*. National Military Intelligence Foundation. 2010, 28(1), pp. 146-152. Disponible en: <http://www.jstor.org.ezproxy.uned.es/stable/44327141>.
- SPIEGEL, H. W. *El desarrollo del pensamiento económico*. Barcelona: Omega 1996.
- STERN, J.; BERGER, J. M. *ISIS: The state of terror*. New York: HarperCollins 2015.
- STOUT, M. E. et al. *Strategic and Operational Views of Al Qaida and associated movements*. Annapolis: Naval Institute Press 2008.
- SURI, A. M. *A terrorist call to global jihad Deciphering Abu Musab al Suri's manifesto*. Editado por Ji. Lacey. Annapolis: Naval Institute Press 2008.
- TOULOUSE, G.; BOK, J. «Principe de moindre difficulté et structures hiérarchiques». *Revue française de sociologie*. [Sciences Po University Press, Association Revue Française de Sociologie]. 1978, 19(3), pp. 391-406. doi: 10.2307/3321051
- VASU, N. et al. «Human Fallibility and Cognitive Predispositions». En: AA. VV. *FAKE NEWS: National Security in the Post-Truth Era*. S. Rajaratnam School of International Studies 2018. Disponible en: <http://www.jstor.org.ezproxy.uned.es/stable/resrep17648.7>.
- WARDLE, C. «INFORMATION DISORDER : Toward an interdisciplinary framework for research and policy making». Council of Europe report, 2017.
- WILLIAMS, L. *Islamic State propaganda and the mainstream media*. Lowy Institute for International Policy 2016. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/resrep10163>.
- YERLIKAYA, T. «Social Media and Fake News in the Post-Truth Era». *Insight Turkey*. SET Vakfi İktisadi İşletmesi, SETA VAKFI. 2020, 22(2), pp. 177-196. doi: 10.2307/26918129
- ZASLAVSKY, V. «Sociology in the Contemporary Soviet Union». *Social Research*. The New School. 1977, 44(2), pp. 330-353. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/40970288>.

Artículo recibido: 22 de mayo de 2020.

Artículo aceptado: 27 de octubre de 2020.

Magí Castelltort Claramunt

Exconsejero de Turismo de la Embajada de España en Japón

Correo: magi.castelltort@tourspain.es

Archipiélagos estratégicos y destinos turísticos: Canarias, Hawái y Okinawa

Resumen

Los archipiélagos estratégicos suelen ser ultraperiféricos, con elevados costes de transporte y mantenimiento. Sin embargo, pueden convertirse también en destinos turísticos por su exotismo, su clima y la complementariedad con la función defensiva. Con el desarrollo de África occidental, la Comunidad Canaria podría dejar de ser un territorio ultraperiférico para recuperar su histórico papel estratégico, lo que obligaría a una convivencia entre los clúster turístico y militar. El análisis de casos similares, como Hawái (Estados Unidos) y Okinawa (Japón), puede ayudar a una óptima integración en beneficio de la economía local y a consolidar una cultura de la defensa en el archipiélago.

Palabras clave

Archipiélago estratégico, bienes públicos, cultura de la defensa, Canarias.

Citar este artículo:

CASTELLTORT CLARAMUNT, M. «Archipiélagos estratégicos y destinos turísticos: Canarias, Hawái y Okinawa». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2020, n.º 16, pp. 45-72

Introducción

La importancia estratégica de las bases insulares se está poniendo de manifiesto en los últimos años con los diversos programas de militarización de islas del Mar del Sur de China. Algunos autores, como O'Hanlon¹, incluso pronostican que su ocupación podría ser el detonante de conflictos mundiales entre grandes potencias. Esta mayor atención sobre las islas coincide además con un renovado desarrollo de la investigación científica del fenómeno de la insularidad (*insularity*), alejado de la tradicional connotación negativa de aislamiento, para convertirse en un campo de estudio propio, basado en el denominado «carácter insular» (*islandness*)². Modelos tradicionales que concebían a las islas como economías atrasadas, exportadoras de mano de obra (por ejemplo, Sicilia según Schneider y Schneider³), están siendo reinterpretados a la luz del progreso experimentado por modelos especializados en turismo y finanzas (Islas Caimán, por ejemplo), que han sabido crear un espacio posindustrial que capitaliza su conectividad con el mundo global⁴.

Sin embargo, la mayoría de la literatura no incorpora el factor militar en sus modelos. El pionero Churchill Semple⁵, por ejemplo, distinguió entre *islas nodales* e *islas marginales*, basándose principalmente en su papel en el tráfico comercial, sin considerar su valor estratégico. Más recientemente, Warrington y Milne⁶, cuando crean una tipología insular, hablan de *islas-fortaleza* como Malta, Singapur, Santa Lucía o Hong Kong, pero se centran sobre todo en los flujos migratorios de su población, no en el modelo económico-militar que motiva dichos cambios demográficos. También incluyen la tipología insular «monocultivo» para identificar a aquellas que se especializan en un único producto, tradicionalmente agrícola, y recientemente del sector servicios. Oberst y McElroy⁷ conciben tres modelos, según la estructura económica insular:

1 O'HANLON, M. *The Senkaku Paradox. Risking Great Power War Over Limited Stakes*. Washington, DC: Brookings Institution Press 2019.

2 Esta corriente de estudios insulares (*nissology*) se inició en Okinawa, a partir del primer encuentro de la International Small Island Studies Association (ISISA) en 1994.

3 SCHNEIDER, P.; SCHNEIDER, J. *Culture and Political Economy in Western Sicily*. New York: Academic Press 1976.

4 Los expertos distinguen en inglés *insularity* de *islandness*: el primero se refiere al fenómeno geográfico y a su influencia económica; el segundo, más al fenómeno de identidad diferenciada, propio de las sociedades isleñas.

KING, R. (2009). «Geography, Islands and Migration in an Era of Global Mobility». *Island Studies Journal*. 2009, vol. 4, n.º 1.

5 SEMPLE, E. C. *Influences of the Geographic Environment*. Londres: Constable 1911.

6 WARRINGTON, E.; MILNE, D. «Island Governance». En: BALDACCHINO, G. (ed.). *A World of Islands: An Island Studies Reader, Charlottetown, Canada and Luqa, Malta*. University of Prince Edward Island, Institute of Island Studies and Agenda Academic 2007.

7 OBERST, A.; MCELROY, R. «Contrasting Socio-Economic and Demographic Profiles of Two, Small Island, Economic Species: MIRAB versus PROFIT/SITE». *Island Studies Journal*. 2007, vol. 2, n.º 2.

- a) MIRAB (basado en remesas de emigrantes y ayudas públicas),
- b) PROFIT (desarrollo endógeno centrado en el control de los recursos propios),
- c) SITE (una variante de la anterior basada en el turismo),

pero tampoco incorporan el factor militar, incluso siendo algunos casos analizados Estados independientes. Rodríguez Martín⁸ habla de los clústeres turístico y gubernamental de la Comunidad Canaria, pero no detalla el componente militar en este último, quizá por falta de información.

En un contexto de creciente inseguridad internacional y escasez de recursos públicos como el actual⁹, la autosuficiencia económica de los archipiélagos estratégicos será clave para asegurar la defensa colectiva, ya que en una contienda la fuerza económica puede ser tan determinante como la militar. Para ello los archipiélagos estratégicos deberán disponer de una estructura financiera que asegure su viabilidad en el largo plazo.

Este problema no es fácil de resolver, pues la defensa nacional es un bien económicamente público, por lo que su financiación óptima es mediante impuestos, y los archipiélagos estratégicos suelen ser deficitarios porque la actividad defensiva no genera ingresos sino costes. Por este motivo es importante contar con un sector productivo, agrícola, financiero o turístico, por ejemplo, que pueda costear su función defensiva.

Con el desarrollo de África occidental¹⁰, la Comunidad Canaria podría dejar de ser un territorio ultraperiférico para recuperar su histórico papel estratégico, lo que obligaría a una convivencia entre su principal clúster, el turístico, y el militar. Hawái (Estados Unidos) u Okinawa (Japón) son archipiélagos que han combinado su función defensiva con su atractivo turístico, y sus experiencias podrían servir de referencia a Canarias. Estos archipiélagos tienen un clima parecido, con temperaturas suaves prácticamente todo el año y han tenido una evolución económica similar, pasando de un modelo eminentemente agrícola a uno de servicios centrado en el turismo. A su vez, ambos son enclaves estratégicos que han jugado un papel muy relevante en Asia Pacífico.

Este análisis comparativo de archipiélagos permitirá evitar además el peligro de la excepcionalidad apuntado por King¹¹, propio de expertos que consideran su isla como especial y única, sin considerar cuestiones comunes que puedan tener un tratamiento parecido. Dicho estudio también puede contribuir al objetivo de establecer una cultu-

8 RODRÍGUEZ MARTÍN, J. A. «Para entender la economía canaria». En: PADRÓN MARRERO, D.; RODRÍGUEZ MARTÍN, J. A. (coords.). *Economía de Canarias. Dinámica, estructura y retos*. Valencia: Tirant lo Blanch 2015.

9 Como recordó en su comparecencia parlamentaria para defender los presupuestos del Ministerio el secretario de Estado de Defensa, «al cierre de 2018, el presupuesto de Defensa alcanzó una cifra similar en términos corrientes a la de 2008, situándose un 10 % por debajo en términos constantes». Con la crisis sanitaria del COVID-19, es de prever un agravamiento de la situación presupuestaria.

10 BORIS DIOP, B. «Après la pandémie, le réveil de l'Afrique ?». *Le Monde diplomatique*. Julio 2020.

11 Véase la nota 4.

ra de la defensa, ayudando a comprender mejor el valor social que aportan las Fuerzas Armadas y la particular problemática que genera su financiación.

Particularidades de la financiación de la defensa nacional

Antes de analizar el modelo de los archipiélagos estratégicos conviene recordar la naturaleza económica de la protección militar. La defensa nacional es un monopolio de los Estados por varios motivos, pero económicamente lo es por las características propias de los bienes públicos. El ejército protege a todos los residentes en un país, sin que pueda excluirse individualmente a nadie, ya sea independentista, pacifista, objetor de conciencia, extranjero residente o defraudador de impuestos. Esta característica de no-excluibilidad hace que no sea rentable empresarialmente la actividad militar, ya que no se puede cobrar un precio o tarifa por servicios individualizados de defensa¹². Por lo tanto, no existe un incentivo individual para pagar voluntariamente por la protección que dispensan las Fuerzas Armadas, de ahí que la mayoría de los Estados modernos financie la defensa mediante impuestos¹³.

Esta fórmula tradicional, sin embargo, tiene un impacto en el sector privado, ya que una mayor presión fiscal reduce los ahorros y la capacidad de inversión, puede generar inflación y detrae recursos que podrían ser utilizados para otras necesidades sociales¹⁴. Este es uno de los principales motivos por los que la mayoría de economistas se muestra contraria a una política de keynesianismo militar, en el que el gasto público de defensa sea el principal motor económico de un país¹⁵.

No obstante lo anterior, existen varios modelos de financiación de bienes públicos mediante ingresos privados, aunque tampoco exentos de distorsiones sociales. El caso más cotidiano es el de la prensa, que presta un servicio de información (bien público) pero financiado a través de la publicidad; La dificultad para captar suscriptores por parte de los mayores rotativos del mundo se explica por el carácter público del producto que venden: la información es cara de producir pero barata de reproducir, por

¹² La idea subyacente es que no tiene lógica pagar por algo que se puede obtener gratuitamente. Históricamente sí ha habido casos como los mercenarios o los señores de la guerra, y más recientemente, empresas como Academi y Wagner a las que se subcontratan servicios tecnológicos militares, pero son ejércitos ineficientes, ya que no protegen a toda la población. El artículo de RUBIO DAMIÁN «Automatización de la guerra: el factor humano». *Ejército*. N.º 948 (abril 2020), recoge varios ejemplos de este tipo de problemática y analiza los riesgos que entraña la privatización de las guerras.

¹³ BANK, S.; STARK, K.; THORNDIKE, J. *War and Taxes*. Washington, DC: The Urban Institute 2008.

¹⁴ DUNNE, J.P.; SMITH, R.; WILLENBOCKEL, D. «Models of military expenditure and growth: A critical review». *Defence and Peace Economics*. 2005, 16.

¹⁵ Un estudio reciente incluso vincula elevados gastos militares con un alto grado de corrupción. D'AGOSTINO, G. *et al.* «Military Spending, Corruption, Persistence and Long Run Growth». *Defence and Peace Economics*. 2020, pp. 1-11. 10.1080/10242694.2020.1751503

lo que existen pocos incentivos para pagar por un abono, salvo que la rapidez y las primicias tengan un valor económico elevado para los suscriptores (como sucede, por ejemplo, con la prensa financiera).

Un caso extremo de provisión privada de un bien público es Alphabet, la compañía matriz de Google. Al igual que los periódicos y las revistas tradicionales, sus servicios de información y búsqueda son gratuitos para el usuario, siendo su fuente de financiación principal la publicidad. Según la propia compañía, en 2019 el 83,9% de sus ingresos procedieron de anuncios, por lo que el gigante tecnológico es en realidad una de las mayores agencias publicitarias del planeta. Regala información, un bien público por el que apenas podría cobrar, a cambio de captar usuarios que conforman una enorme plataforma publicitaria mundial con la que obtiene ingresos privados.

INGRESOS PUBLICITARIOS DE GOOGLE

	2017	2018	2019
GOOGLE SEARCH Y OTROS	69°811	85°296	98°115
ANUNCIOS YOUTUBE	8150	11°155	15°149
PROPIEDADES DE LOS MIEMBROS DE LA RED DE GOOGLE	17°616	20°010	21°547
ANUNCIOS GOOGLE	95°577	116°461	134°811
PROPORCIÓN DE INGRESOS PUBLICITARIOS DE GOOGLE SOBRE EL TOTAL	86,50%	85,40%	83,90%

Tabla I. Informe anual 2019, en millones de dólares. Fuente: Alphabet.

En el caso de la defensa nacional, ante la imposibilidad material de exclusión, propia de los bienes públicos puros, una alternativa análoga a la del sector de la prensa es el despliegue de un sector productivo complementario que genere ingresos suficientes para sufragar los gastos de defensa en el territorio; en el caso de las islas suele ser el sector turístico o el financiero, que generan la mayor parte de su PIB. La clave reside en saber complementar ambos sectores para maximizar su beneficio social.

Estructura económico-social de los enclaves insulares estratégicos

Las economías insulares suelen depender de una industria principal, ya que su reducida superficie hace más eficiente la especialización; en los casos de Hawái, Okinawa y Canarias se ha producido un tránsito de una agricultura prácticamente centrada en el monocultivo a una economía turística. Hawái fue tradicionalmente un archipiélago productor de azúcar y piña; Okinawa, de mango y caña de azúcar, y el archipiélago canario, de plátano y tomate. Actualmente los tres son destinos turísticos consolidados.

La apuesta por el turismo deriva del carácter insular, de la exigencia de disponer de rutas, sobre todo aéreas, que faciliten la conectividad exterior; la lejanía respecto de los mercados de consumo, que es una desventaja logística para sus productos agrícolas tradicionales, se convierte en un atractivo turístico, al considerarse un lugar exótico por parte de los potenciales visitantes. El turismo permite, pues, simultáneamente,

reducir distancias y servir de plataforma para la exportación de productos autóctonos porque abarata los costes de transporte.

Esta especialización económica extrema puede, no obstante, condicionar muy seriamente el despliegue de capacidades militares. Por lo tanto, el mayor reto que tienen que superar los archipiélagos estratégicos es la conciliación entre un elevado grado de autosuficiencia económica y su capacidad defensiva. Estos condicionantes espaciales también refuerzan la especialización en turismo, al ser una industria complementaria a la militar, ya que ambas dependen críticamente de la infraestructura logística (aeropuertos y puertos, por ejemplo) y del atributo de seguridad¹⁶. El reto consiste en saber combinarlos exitosamente.

PRINCIPALES VARIABLES SOCIOECONÓMICAS (2019)

	HAWÁI	OKINAWA	CANARIAS
POBLACIÓN (MILLONES)	1,4	1,4	2,1
PIB (MILLARDOS €)	85,5	40,7	46,7
TURISTAS TOTALES (MILLONES)	10,4	9,4	13,1
TASA DE DESEMPLEO	2,7%	2,7%	20,5%

Tabla II. Datos provisionales. Fuente: Ministerio de Economía de Hawái; Banco Okigin Okinawa¹⁷; INE (2020).

Si se comparan los archipiélagos de Hawái, Okinawa y Canarias, se observará que la rentabilidad económica y social es muy distinta. Hawái es, con diferencia, el que mayor PIB genera (85,5 millardos de euros), seguido por Canarias (46,7) y Okinawa (40,7). En cuanto a la tasa de desempleo, el caso español es el único de dos dígitos (20,5%), mientras que en el estadounidense y el japonés la tasa es idéntica (2,7%); además, es importante recordar que la tasa de desempleo canaria es la quinta más alta de España (13,78% nacional), la de Hawái es la más baja de Estados Unidos (3,7% nacional) y la de Okinawa, la más alta de Japón (2,4% nacional)¹⁸.

Estos resultados son sorprendentes si se tiene en cuenta que la Comunidad Canaria es la más poblada (2,1 millones de habitantes) y la que mayor número de turistas atrae anualmente (13,1 millones); Hawái, con casi tres millones menos de turistas y 700°000 habitantes menos, genera un PIB un 83% superior al de Canarias. Okinawa, con una población y una tasa de desempleo idénticas a Hawái, genera un PIB equivalente al 47% del archipiélago estadounidense, aunque tiene un millón de turistas anuales menos.

¹⁶ La seguridad del destino turístico es, junto al precio y la calidad del servicio, uno de los aspectos más valorados por los visitantes. Para el caso del turista japonés, por ejemplo, véase CASTELLTORT (2020).

¹⁷ El último dato oficial del PIB de Okinawa es el de 2016, equivalente a 35,6 millardos de euros. Para poder comparar los tres archipiélagos en el mismo año se utiliza una estimación del banco local Okigin.

¹⁸ La crisis sanitaria del COVID-19 ha alterado estas cifras sustancialmente, por lo que es mejor realizar el comparativo con datos previos, para que no haya factores disruptivos que alteren el análisis.

INGRESOS FISCALES PRINCIPALES (AÑO FISCAL 2018)¹⁹

CANARIAS			HAWÁI			OKINAWA		
Ingresos fiscales	Importe (millones €)	Cuota (%)	Ingresos fiscales	Importe (millones €)	Cuota (%)	Ingresos fiscales	Importe (millones €)	Cuota (%)
Ingresos estatales SF	5229	69°%	Impuesto sobre consumo	3020	43°%	Impuesto prefectural	1093	18°%
Ingresos estatales (otros)	104	1°%	IRPF tramo estatal	2161	31°%	Subvención local compensatoria	1751	29°%
Ingresos estatales afectados	608	8°%	Tasa alojamiento	493	7°%	Desembolso Tesoro Nacional	1616	26°%
Fondos Europeos	214	3°%	Sobrecargo Honolulu I. Consumo	250	4°%	Impuesto sobre el consumo local	414	7°%
FCI	55	1°%	I. Hidrocarburos	179	3°%	Bonos prefecturales	383	6°%
Ingresos CAC	1409	18°%	Otros ingresos	912	13°%	Otros	868	14°%
TOTAL	7619	100°%	TOTAL	7015	100°%	TOTAL	6125	100°%
PIB (millardos €)	47		PIB (millardos €)	86		PIB (millardos €)	41	
Población	2		Población	1		Población	1	
Recursos fiscales per cápita	3628		Recursos fiscales per cápita	5011		Recursos fiscales per cápita	4375	

Tabla III. Fuentes: Audiencia de Cuentas de Canarias. Fiscalización de la Cuenta General de Canarias, ejercicio 2018; Gobierno de Hawái. Fiscalización de la Cuenta General, ejercicio fiscal 2018; Gobierno de Okinawa. Fiscalización de la Cuenta General, ejercicio fiscal 2018.

El análisis de los ingresos fiscales principales arroja también un resultado igualmente sorprendente; los Gobiernos de Hawái (5010 millones de euros) y Okinawa (4374) obtienen más recursos per cápita que Canarias (3628), lo que seguramente influye en su capacidad competitiva. A su vez, se observa que Okinawa y Canarias se financian mayoritariamente mediante aportaciones procedentes del sistema nacional: «subvención local compensatoria» (28,6°%) y «desembolsos del Tesoro» (26,4°%), en el primero, e «ingresos estatales SF²⁰» (69°%), en el segundo. En cambio, Hawái parece ser más autosuficiente presupuestariamente al ser su principal ingreso el equivalente al IVA (43°%). Estas cifras parecen invitar, pues, a un análisis específico de cada modelo insular.

¹⁹ El año fiscal es distinto en cada caso; en España coincide con el año natural, pero en Estados Unidos termina el 30 de septiembre de 2018 y en Japón, el 31 de marzo de 2019.

²⁰ Incluye impuestos cedidos, sujetos y no sujetos a liquidación, IRPF, IS y D, ITP y AJD, Juegos, IIEE y Fondos del SF y compensación IGTE.

Hawái

El archipiélago estadounidense no solamente es un destino turístico de referencia, sino también un enclave militar estratégico en el área del Pacífico, como ha demostrado a lo largo del siglo xx. Aunque hasta la Gran Depresión de 1929 había sido un importante centro de producción de azúcar y piña, la recuperación de la crisis se produjo de la mano del Ejército, que incrementó su presencia a raíz de la ocupación japonesa de Manchuria y de la posterior invasión de China (1937). Esta tendencia prosiguió durante la Segunda Guerra Mundial; según Schmitt²¹, los efectivos militares pasaron de los 28°000 en 1940 a los 378°000 en 1944. Tras una crisis posterior a la finalización de la conflagración mundial, la guerra de Corea inició una etapa de crecimiento económico impulsada nuevamente por el despliegue militar, que prosiguió al convertirse Hawái, en 1959, en estado federado y dejar de ser un «Territorio»²². A partir de esa fecha, el crecimiento anual hasta 1973 fue de un 4°, y el turismo se erigió en la mayor industria del archipiélago, gracias, en parte, a la introducción de los vuelos comerciales en jet desde el continente, tendencia que se ha ido consolidando hasta la actualidad²³. Entre 2009 y 2018, por ejemplo, el PIB real de Hawái aumentó un 16,9° y las industrias intensivas en turismo lo hicieron en un 35,5°, convirtiéndose en el sector que más contribuyó a la recuperación económica, más incluso que en la anterior, la del período (2001-2007), cuando el crecimiento turístico fue del 23,1°.

El éxito turístico de Hawái no puede, sin embargo, hacer olvidar la importancia de la contribución militar en su economía actual. Según el Gobierno de Hawái²⁴, cada millardo de gasto militar en 2018 generó 1,7 millardos en la economía local, siendo los sectores más beneficiados el inmobiliario, el manufacturero y el sanitario. Según el Departamento de Defensa estadounidense, en el año fiscal 2018 se inyectaron 7,2 millardos de dólares en Hawái, 4,9 en concepto de retribuciones y 2,3 mediante licitaciones a empresas locales, por lo que su modelo se aproxima bastante al keynesianismo militar, donde el factor tractor económico es el gasto en defensa.

21 SCHMITT, R. C. *Historical Statistics of Hawaii*. Honolulu: The University Press of Hawaii 1977.

22 En aquel momento, las cuatro principales fuentes de financiación del archipiélago eran el Ejército, el azúcar, la piña y el turismo y Hawái aportaba más recursos tributarios al Tesoro federal que varios estados de la Unión. Actualmente se consideran legalmente Territorios: Puerto Rico, las Islas Vírgenes americanas, American Samoa, la Commonwealth de las Islas Marianas del Norte y Guam.

23 La guerra de Vietnam también obligó a mantener un fuerte destacamento militar en las islas.

24 Hawaii State Department of Business, Economic Development & Tourism. [Consulta: 12-6-2020]. Disponible en: <http://dbedt.hawaii.gov>.

IMPACTO DE UN MILLARDO DE GASTO MILITAR EN LA ECONOMÍA HAWAIANA (2018)

SECTOR PRODUCTIVO	PRODUCCIÓN (MILLONES DÓLARES)	RENTA SALARIAL (MILLONES DÓLARES)	EMPLEOS (NÚMERO)
TOTAL	1702,7	936,6	10°630
GOBIERNO FEDERAL	820,0	670,1	5.794
INMOBILIARIO	158,9	14,2	348
OTRAS MANUFACTURAS	119,1	7,9	113
SERVICIOS SANITARIOS	92,9	47,1	717
MINERÍA Y CONSTRUCCIÓN	62,2	25,2	267
COMERCIO MINORISTA	57,1	19,8	509
SERVICIOS PROFESIONALES	50,9	26,9	351
SERVICIOS MERCANTILES	47,5	28,0	646
COMERCIO MAYORISTA	43,7	10,6	127
FINANZAS Y SEGUROS	43,4	11,7	211
OTROS SERVICIOS	34,1	16,5	364
SERVICIOS PÚBLICOS	32,7	4,4	29
ALIMENTACIÓN Y BEBIDAS	28,7	10,6	345
INFORMACIÓN	24,3	6,7	79
TRANSPORTE	22,8	7,2	120
GOBIERNO LOCAL Y NACIONAL	17,6	12,2	152
ALIMENTOS PROCESADOS	11,8	2,2	52
ALOJAMIENTO	11,7	3,7	54
SERVICIOS EDUCATIVOS	10,9	6,9	152
AGRICULTURA	6,9	2,3	98
CULTURA Y ENTRETENIMIENTO	5,4	2,3	102

Fuente: Gobierno de Hawái (2020).

Este importante papel económico de las Fuerzas Armadas se explica por el carácter estratégico del archipiélago, un aspecto clave en su historia y que fue uno de los motivos por los que se le concedió el estatus de «estado de la Unión». Así, en un Informe del Congreso de 1947 expresamente se constata que «la ubicación estratégica en pleno Pacífico de la moderna comunidad de Hawái de medio millón de ciudadanos leales, con sus modernas infraestructuras de transporte, comunicación y defensa, son de incommensurable valor para la Nación»²⁵. Dicho carácter estratégico no se limitaba sim-

25 H. Rept. 194, 80th Cong., 1st sess.

En otro informe de la comisión parlamentaria sobre la concesión de la categoría de estado a Hawaii, los principales argumentos fueron:

1. *Confirmar y establecer la hegemonía estadounidense en el Pacífico.*
2. *Establecer el primer estado estadounidense insular.*
3. *Mover las fronteras domésticas de los Estados Unidos a 2200 millas hacia el oeste.*
4. *Establecer el hecho de que las áreas del océano Pacífico Central y Occidental constituyen una zona de defensa de los Estados Unidos.*
5. *Circular una base militar estratégica aún más estrechamente a la Unión.*

plemente al militar, sino también al político, como señaló Krug, secretario de Interior de la época: «El general MacArthur ha expresado su opinión a favor de la conversión a estado de Hawái con la premisa de que tal política definitivamente apoyaría sus esfuerzos en democratizar Japón y otras áreas de Oriente y ayudaría a superar la incursión de formas de Gobierno no democráticas»²⁶. La elevación del rango de Hawái a estado de la Unión fue por lo tanto estratégica, tanto militar como política, buscando una mayor involucración en el Pacífico a partir de un archipiélago económicamente consolidado, que ya era el quinto socio comercial de Estados Unidos y un contribuyente importante. Actualmente, Hawái alberga la sede del mayor comando de combate de Estados Unidos (USPACOM), los comandos del Pacífico para todas las Fuerzas Armadas y la Guardia Costera, y uno de los mayores astilleros militares, el Pearl Harbor Naval Shipyard, que emplea a unas 4600 personas, lo que le convierte en la principal empresa industrial del archipiélago.

Esta apuesta estratégica por Hawái no ha estado exenta de objeciones, sobre todo por parte de economistas y contables estadounidenses, ya que existe un choque de criterios técnicos, a veces irreconciliables, entre la logística militar y el ahorro del contribuyente. La primera justifica la existencia de una redundancia deliberada y una «prima de riesgo» consistente en adelantar los costes de un posible escenario adverso, de manera que la decisión se adopta no según los gastos inmediatos sino de los hipotéticos. Por el contrario, la óptica del contribuyente busca minimizar los gastos militares anuales, eliminando los considerados innecesarios. Un ejemplo concreto de este tipo de problemática lo ilustra el debate que hubo en los años 1990 sobre el estacionamiento (*homeporting*) del acorazado *USS Missouri* en Pearl Harbor en detrimento de Long Beach, California, pese a la enorme diferencia de gastos. Los costos recurrentes anuales de trasladar al acorazado y de adaptar las infraestructuras de la isla se estimaron en aquel momento en 63,6 millones de dólares más 47,5 millones de costes anuales, mientras que mantenerlo en Long Beach suponía una menor carga para el contribuyente estadounidense: 17 millones no recurrentes más 46,3 millones anuales. El motivo de la diferencia era el desembolso de 59 millones para la construcción de las viviendas familiares en Pearl Harbor (entre 570 y 700 unidades), gasto que no era necesario en Long Beach porque estaba prevista la decomisión del *USS New Jersey*. Pese al importante ahorro inmediato que suponía estacionar el navío en California, la Marina trabajaba sobre un escenario distinto, el de la necesidad de una respuesta rápida en las primeras

6. *Enviar al Congreso hombres de calibre de Hawái con un conocimiento íntimo de las áreas del océano Pacífico a su alcance.*

7. *Vincular la riqueza de Hawái, el quinto mejor cliente de Estados Unidos, más firmemente a la Nación.*

8. *Enviar dieciséis jóvenes estadounidenses de Hawái a West Point y Annapolis anualmente, en lugar de cuatro.*

9. *Aliviar al Gobierno federal de la carga financiera que genera el régimen de Territorio.*

10. *Ser el cumplimiento de al menos una obligación moral debida a la gente del Territorio de Hawái.*

²⁶ Testimonio ante el House Public Lands Committee, marzo de 1947. En *Statehood for Hawaii: Hearing Before the Subcommittee on Territories and Insular Affairs*. Senado de los Estados Unidos 1953.

etapas de un posible conflicto en Asia-Pacífico²⁷. Por la presión política y los informes en contra de la Oficina de Contabilidad del Gobierno (*Government Accountability Office*, GAO), finalmente el acorazado terminó, una década más tarde, en Hawái, aunque en el museo naval²⁸.

Como ilustran los ejemplos anteriores, el éxito económico-social de Hawái es indisoluble de una apuesta política y militar, que ha permitido combinar exitosamente dos sectores económicos con un elevado efecto multiplicador, el turístico y el defensivo. Hawái tiene la tercera renta por hogar mayor de Estados Unidos (78.084 de dólares) y la tasa de desempleo más baja del país (2,7%), aunque también es el estado más caro para vivir²⁹. Hawái sería, por tanto, más bien un enclave militar reconvertido en destino turístico para hacerlo sostenible económicamente.

Esta importancia del factor defensivo se ha puesto incluso más de relieve con la reciente crisis del COVID-19. Gracias sobre todo a los astilleros militares, y a la Universidad de Hawái, que opera el Maui High Performance Computing Center, se ha podido mantener un cierto nivel de consumo y de actividad económica compensatoria en las islas, pese a la caída drástica del turismo.

Okinawa

Okinawa es una prefectura insular japonesa situada en el océano Pacífico que linda con los mares de China Meridional y de Filipinas. Por su estratégica ubicación fue ocupada por Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial hasta 1972, cuando fue restituida a Japón, aunque todavía Washington mantiene noventa instalaciones militares de uso exclusivo. Si estallaran hostilidades en la región, el despliegue avanzado estadounidense en Okinawa acortaría significativamente los tiempos de traslado de tropas a la península de Corea o al estrecho de Taiwán. Por ejemplo, se tarda dos horas en volar a la península coreana desde Okinawa, en comparación con cinco horas

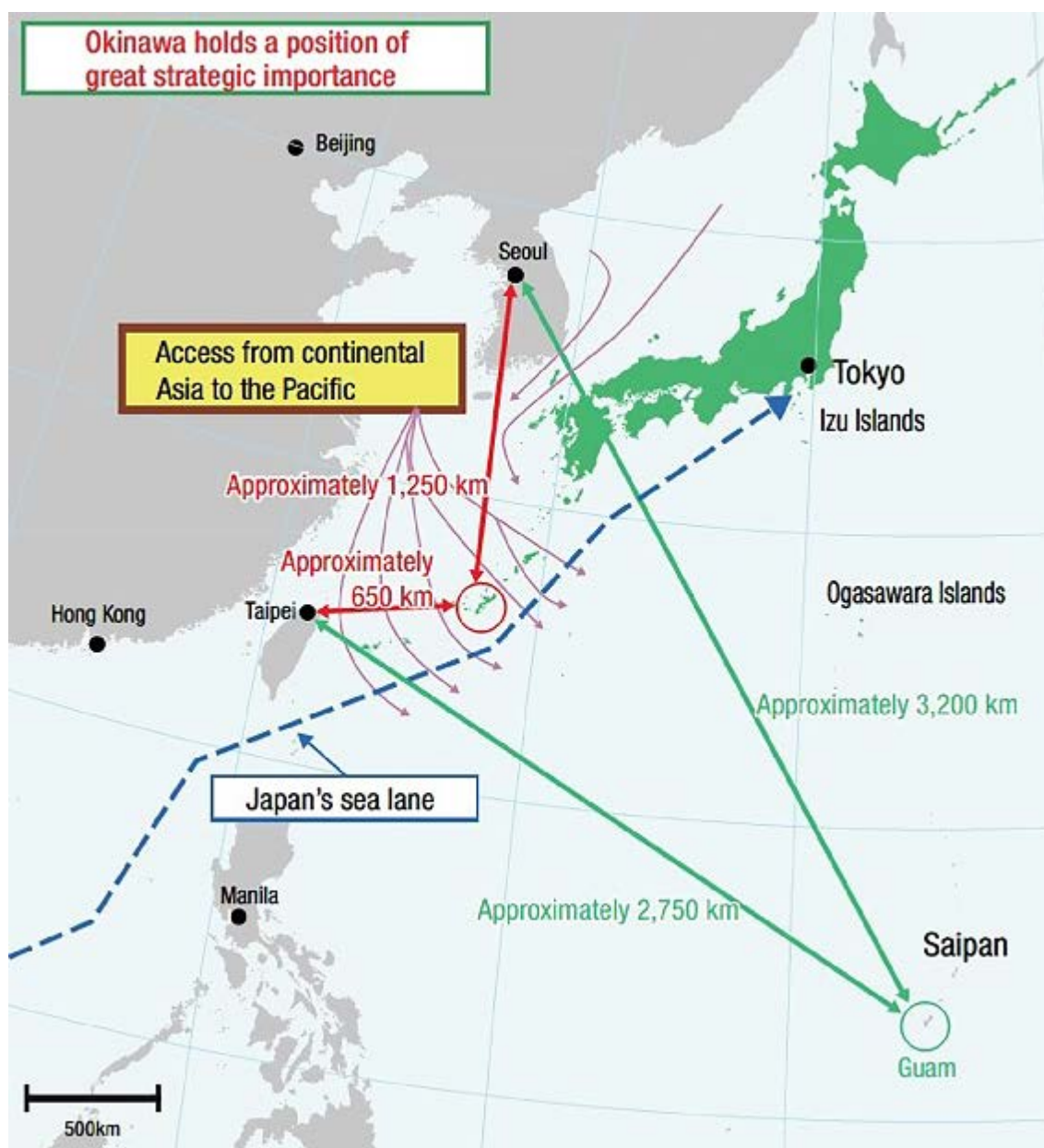
27 La crisis del COVID-19 ha vuelto a poner de manifiesto la importancia de esta redundancia deliberada, propia de la logística militar. «El hecho de que la logística militar se desenvuelva en entornos inciertos, en los que es difícil predecir las necesidades y en los que, además, debe tenerse en cuenta el factor enemigo, obligan a reforzarla creando redundancias deliberadas, para garantizar que una eventual ruptura de la cadena no impedirá seguir cumpliendo con su misión». RUÍZ ARÉVALO, J. M. «Efectos del coronavirus en el orden mundial». *Ejército*. N.º 949 (mayo 2020).

28 Stiglitz, premio nobel de Economía y asesor del presidente Clinton, fue uno de los mayores opositores a esta lógica militar de anticipo de gastos. «Casi todas las graves conflagraciones a las que se ha enfrentado Estados Unidos en los últimos cincuenta años no han durado meses, sino años. Si este es el patrón probable en el futuro, entonces la necesidad de una capacidad total para un despliegue rápido en un segundo frente puede no ser un gran imperativo». STIGLITZ, J. *Economics of the Public Sector*. 2000.

Sobre el caso del *USS Missouri*, véase www.gao.gov. *Costs of Homeporting the U.S.S. Missouri in Pearl Harbor versus Long Beach*. United States General Accounting Office 1990.

29 Según el Missouri Economic Research and Information Center (MERIC), en 2019 el índice de coste de la vida era de 191,8 en Hawái, el más alto de la Unión, y en Mississippi de 84,7, el más bajo.

desde Guam, once desde Hawái y dieciséis desde los Estados Unidos continentales. Además, los 1200 kilómetros de longitud del archipiélago se sitúan de forma adyacente a las principales rutas marítimas de Japón, por las que transita cerca del 99% del volumen total del comercio marítimo de la tercera potencia económica del planeta³⁰. Por este motivo, se considera que la presencia de bases en Okinawa beneficia a todos los residentes en Japón, no únicamente a los okinawenses, y aporta una garantía suplementaria de estabilidad en la región formada por Japón, Corea, Taiwán y Filipinas, una ilustración más del carácter económicamente público de la defensa.



Libro blanco de la Defensa Nacional 2019

Fuente: Ministerio de Defensa japonés

30 La importancia del comercio marítimo en un mundo globalizado y de su protección se comenta en MORENO BARAHONA, M. «Reflexiones sobre artillería lanzacohetes para las Fuerzas Armadas». *Ejército*. N.º 947 (marzo 2020).

Sin embargo, este beneficio colectivo genera unos costes sociales que recaen desproporcionadamente en la economía insular y en sus ciudadanos, ya que el 1°% del territorio japonés alberga el 70°% de las instalaciones militares estadounidenses en el país. Además, la base aérea de Kadena, el *hub* militar clave, podría tener un uso civil inmediato, ya que es uno de los mayores aeropuertos de Japón, con dos pistas de 4000 metros, lo que podría generar 10 millardos de dólares de ingresos anuales para la región³¹. Por este motivo, Hiromori³² aboga por un uso compartido de modo que en tiempos de paz pueda aprovecharse la infraestructura en beneficio de la economía local, permitiendo vuelos comerciales que ayudarían a consolidar el turismo y un *hub* regional de comunicaciones.

Esta infrautilización de las instalaciones es grave para una prefectura que sufre un fuerte atraso económico comparado con el resto del país. Según las últimas cifras oficiales disponibles, del ejercicio fiscal 2017, la renta prefectural per cápita de Okinawa (18°083 €) ha sido la más baja de Japón en los últimos 27 años y es un 68°% del promedio nacional (26°583 €). Estas bajas cifras se deben, según el Banco de Japón³³, a la especialización en servicios (84°%, la segunda mayor del país), un sector intensivo en mano de obra pero de menor productividad que la industria, y a una elevada precariedad laboral (46°% del empleo no es fijo), la mayor de Japón (promedio nacional: 38°%).

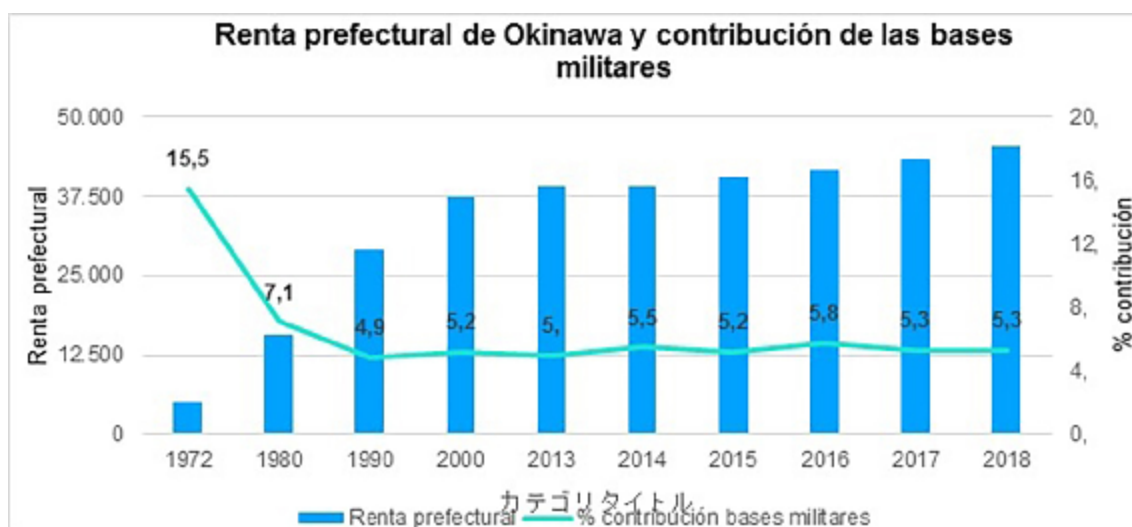
De momento, a diferencia del caso de Hawái, el gasto militar no ha tenido un efecto tractor en la economía de Okinawa, ya que su contribución total ha disminuido en los últimos años a medida que la renta prefectural ha ido mejorando; del 15,5°% de 1972, año de la restitución a Japón, se pasó a un 5,3°% en 2018. Esta evolución dispar respecto del caso de Hawái se puede deber sobre todo a la incertidumbre que ha rodeado la continuidad de las bases, lo que ha minimizado las inversiones militares por parte de ambos Gobiernos. La continuidad del primer ministro Abe, el mandatario más longevo de Japón, ha permitido un refortalecimiento de las relaciones bilaterales y la mejora de la interlocución en materia de defensa, así como una fuerte inyección de recursos financieros para la economía local (2,1 millardos de euros anuales).

Tampoco ha ayudado a que la relación bilateral se consolidara el clima en el Congreso estadounidense, sobre todo por cuestiones presupuestarias. Como declaró en su comparecencia ante el Congreso el almirante Harry Harris, comandante de las Fuerzas del Pacífico en febrero de 2018, «la incertidumbre fiscal genera un riesgo significativo para las prioridades estratégicas de USPACOM. (...) Uno de los principales proble-

³¹ El aeropuerto civil de Naha, la capital prefectural, únicamente tiene una pista, pero con 150°000 vuelos anuales es ya el cuarto aeropuerto doméstico en número de operaciones por detrás de Haneda, Kansai y Shinchitose. A efectos comparativos, las pistas de la base de Gando, Gran Canaria, tienen una longitud de 3100 metros.

³² Citado en JUNKERMAN, J. «Base Dependency and Okinawa's Prospects: Behind the Myths». *The Asian-Pacific Journal*, 15 de noviembre de 2016.

³³ BANCO DE JAPÓN. *Okinawa-ken no shotoku suijun wa naze hikui no ka* [¿Por qué el nivel de ingresos de Okinawa es bajo?]. 2018. Disponible en: <https://www3.boj.or.jp/naha/pdf/uchina181005.pdf>.



mas que afrontamos en la región es superar la percepción de que Estados Unidos es un poder en declive. Un presupuesto de defensa con recursos suficientes que conduzca a la estabilidad presupuestaria a largo plazo enviará una señal fuerte a nuestros aliados, socios y todos los adversarios potenciales de que Estados Unidos está totalmente comprometido a preservar un orden libre y abierto en el Indo-Pacífico».³⁴

La situación actual de Okinawa es, por lo tanto, la resultante de la confluencia de tres ejes: el de los responsables de la defensa, formado por el Gobierno japonés y el Departamento de Defensa norteamericano; el eje del movimiento local contrario a la presencia de bases militares, liderado por el Gobierno prefectural, y el eje de defensa del contribuyente estadounidense, formado por el Congreso y la Oficina de Contabilidad del Gobierno (GAO), que exigen una mayor transparencia en las decisiones militares.

El alineamiento entre Tokio y el Departamento de Defensa se explica por ser los directos responsables de la protección del territorio; no en vano los costes de las bases en Japón en 2019 (5,3 millardos de dólares) fueron los segundos más elevados de todas las que Estados Unidos tiene en el mundo, únicamente por detrás de Alemania (8,3 millardos) y por delante de Corea (4,4). Este eje es clave y ha sido determinante en la historia reciente del archipiélago³⁵.

En cuanto a la oposición local a las bases, no parece tanto una cuestión de anti-americanismo como de exigencia de autonomía. El carácter insular de la economía ha creado siempre una dependencia respecto de la metrópoli, ya fuera Washington,

³⁴ U.S. CONGRESS, HOUSE COMMITTEE ON ARMED SERVICES. *The Military Posture and Security Challenges in the Indo-Asia-Pacific Region*. Hearings, 115th Cong., 2nd sess. (14 de febrero). H.A.S.C. No. 115-70. Washington DC: GPO 2018. <https://docs.house.gov/meetings/AS/AS00/20180214/106847/HHRG-115-AS00-Wstate-HarrisJrH-20180214.pdf>.

³⁵ La controversia generada en torno al traslado de una de las bases, Futenma, motivó la dimisión del primer ministro Hatoyama en junio de 2010, lanzando un mensaje claro sobre la importancia de mantener una coherencia de acción entre Washington y Tokio.

durante el dominio estadounidense, o Tokio. Las exportaciones tradicionales de productos agrícolas como el azúcar o la piña casi nunca han compensado el valor de las importaciones de bienes de consumo, que han llegado a suponer casi un 80% del total. El resultado ha sido lo que Hiroshi³⁶ denominó «economía de colador» (*zaru keizai*)³⁷, en la que los beneficios de la actividad empresarial en la isla no revierten en sus residentes, sino que son repatriados a la central de las grandes corporaciones, nacionales o internacionales, en lo que sería un modelo casi neocolonial³⁸. La propuesta alternativa por parte de expertos locales como Kakazu³⁹ ha sido la creación de una Zona de Libre Comercio entre Taiwán, Okinawa y Shanghái que, además, podría rebajar la tensión en torno a la disputa territorial de las islas Senkaku, ya que Okinawa está más cerca de Taiwán (630 km) y de Shanghái (820 km) que de Tokio (1600 km).

Finalmente, el tercer eje que influye en la situación de Okinawa, el defensor del contribuyente estadounidense, formado por el Congreso y la GAO, está sometido a una muy fuerte presión social para reducir los costes de la Administración, siendo los militares una de las principales partidas. Ya en 1989 la GAO se opuso a que el Departamento de Defensa incluyera como contribución japonesa los terrenos cedidos gratuitamente para las bases militares en su territorio porque conculcaba los criterios aplicados para los casos de la OTAN en los que únicamente se computan las aportaciones dinerarias explícitas⁴⁰. El Congreso, por su parte, se opuso en los años 2012, 2013 y 2014 a aprobar los presupuestos de traslado de tropas de Okinawa a Guam por inasumibles. Para intentar mejorar la situación, el entonces premier Shinzo Abe intervino en el Parlamento estadounidense en 2015, la primera vez que un mandatario japonés lo visitaba, lo que fue muy bien acogido por los congresistas, y quizá permitió asegurar el apoyo político estadounidense a varias de sus pretensiones como el de las islas Senkaku⁴¹.

36 HIROSHI, M. «Okinawa keizai no tokusei wa dôshite tsukurareta ka» [Cómo se crearon las particularidades de la economía de Okinawa]. En: MASAOKI, G. et al. (eds.). *Okinawa «jiritsu» e no michi o motomete: kichi keizai jichi no shiten kara*. Tokio, 2009, pp. 112-125.

37 La traducción literal es «economía de cesto de bambú».

38 Esta es, sin lugar a dudas, una de las grandes diferencias con Hawái, donde existe una mejor integración entre la economía local y la actividad militar, seguramente porque son bases en suelo estadounidense y no en un país huésped. De los 2,4 millardos de dólares anuales de gasto en adquisiciones, se estima que un 58% mínimo se realiza a empresas con sede en Hawái. En el caso de la Agencia de Economatos de Defensa (Defense Commissary Agency) es de un 92%; en el de la Armada, de un 62%; en el Ejército de Tierra, un 57%, mientras que el del Aire presenta el porcentaje más bajo, un 30%. En el caso de los economatos de Okinawa, por ejemplo, se licitan con los de todas las bases de Japón, Corea y Guam, por lo que suelen presentarse solamente empresas estadounidenses.

39 KAKAZU, H. «A Growth Triangle (GT) Approach to Asian Regional Economic Integration: A Case Study of Taiwan-Okinawa-Kyushu Growth Triangle». *IAM e-Magazine*. N.º 5, 2015.

40 En lo que sería un ejemplo más de la entente entre el Departamento de Defensa y el Gobierno japonés.

41 El Congreso estadounidense se ha posicionado a favor de Japón en este contencioso territorial que mantiene con China sobre las islas Senkaku, por lo que no puede considerarse que sus planteamientos

Por lo tanto, el desarrollo futuro de Okinawa dependerá críticamente de cómo se acabe resolviendo la conciliación entre la reagrupación de bases militares estadounidenses con la economía local. En las economías insulares, la tierra es el factor productivo más escaso, por lo que es crucial maximizar su aprovechamiento; los terrenos restituidos han multiplicado por 72 su contribución social (medida en empleos creados), y por 28 su aportación económica.

IMPACTO ECONÓMICO DE LOS TERRENOS DE BASES MILITARES REVERTIDOS

Terreno de antiguas bases estadounidenses restituidas						
	Efecto económico directo (millardos yenes anuales)			Empleos creados		
Antiguas bases	Antes	Después	Efecto multiplicador	Antes	Después	Efecto multiplicador
Naha Shintoshin	52	1634	32x	168	15°560	93x
Oroku Kinjo	34	489	14x	159	4636	29x
Kuwae y Kitamae	3	336	108x	0	3368	-
Total	89	2459	28x	327	23°564	72x
Terrenos cuya restitución se prevé						
	Efecto económico directo (millardos yenes anuales)			Empleos creados		
Bases	Antes	Después	Efecto multiplicador	Antes	Después	Efecto multiplicador
Camp Kuwae	40	334	8x	351	3409	10x
Camp Zukeran	109	1061	10x	954	7386	8x
Futenma	120	3866	32x	1074	34°093	32x
Makiminato	202	2564	13x	1793	24°928	14x
Naha (puerto militar)	30	1076	36x	228	10°687	47x
Total	501	8900	18x	4400	80°503	18x

Fuente: Gobierno de Okinawa (2020).

Okinawa es, además, la única prefectura japonesa con crecimiento demográfico endógeno⁴² (Tokio crece exógenamente, por captación de población de otras regiones) y recientemente se han instalado cables submarinos de fibra que configuran un *hub* de comunicaciones que atrae a empresas del sector, siendo este ya el segundo mayor en

presupuestarios sean antijaponeses sino simplemente de defensa de su contribuyente. Por ejemplo, con la Asia-Pacific Maritime Security Initiative Act de 2016 (S. 2865 en el Senado y H.R. 5890 en el Congreso).

Según John Bolton, exasesor de seguridad nacional del presidente Trump, «no tenemos mejor aliado que Japón». BOLTON, J. *The Room Where It Happened*. New York: Simon & Schuster 2020.

42 Un dicho local afirma que los okinawenses serán los últimos japoneses, en referencia al envejecimiento poblacional del resto del país. Una situación diferente a la canaria y hawaiana. Según el CES de Canarias (2019), «el crecimiento vegetativo de la población en Canarias, que históricamente ha sido positivo, ha pasado a ser negativo ya en 2018, y seguiría siéndolo durante todo el periodo 2019-2032». Informe sobre la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, p. 22. Según Census Hawaii, el archipiélago pierde población desde 2016, cuando alcanzó la cifra de 1°424°393 habitantes (1°415°872 en 2019).

importancia por detrás del turismo, con casi 30°000 empleos directos. La experiencia de Okinawa ilustra, por lo tanto, la complejidad de una buena coordinación entre las políticas de defensa de dos Estados y las de progreso de los Gobiernos locales, así como la protección de los intereses del contribuyente. También las dificultades de desmilitarización de enclaves estratégicos.

Canarias

El archipiélago canario es el apéndice más meridional de la UE y se halla a unos 100 km de la fachada oeste de África, lo que le aporta un gran valor estratégico en las rutas marítimas con África occidental y América del Sur. La Comunidad Canaria cuenta con uno de los mejores sistemas portuarios del Atlántico, gracias sobre todo a sus dos zonas francas, la Zona Especial Canaria (ZEC) y el Régimen Económico Fiscal (REF), que han favorecido su progreso económico⁴³. Junto con el turismo, el portuario es el principal eje de globalización del archipiélago.

Además de formar parte de la UE, a efectos de seguridad Canarias se integra en la región Euroatlántica en los términos del Tratado de Washington, cuyo artículo sexto define los territorios objeto de protección por la OTAN, entre los que se incluyen las islas de los estados miembros situadas al norte del trópico de Cáncer⁴⁴.

Este almacén jurídico convierte al archipiélago en la avanzadilla de Europa en África y, aunque todavía hay un escaso desarrollo de la conectividad aérea y marítima con los países ribereños, es de prever que en un futuro cercano se convierta en un nodo logístico regional de la mano de la política de integración comunitaria de la región de la Macaronesia⁴⁵.

Canarias parece llamada, por tanto, a convertirse en una base de apoyo para empresas con intereses en África occidental gracias a su territorialidad comunitaria y a su

43 La importancia de dichos regímenes la corrobora el complejo proceso de integración de la Comunidad Canaria en la actual Unión Europea, ya que no se integró plenamente en la antigua Comunidad Económica Europea (CEE) junto con el resto de España por temor a perder el Régimen Económico Fiscal (Protocolo dos del Acta de Adhesión de España y Portugal). No fue hasta 1991, una vez desarrollado el concepto de «regiones ultraperiféricas» (RUP), modulado el REF y constatado que la exclusión del archipiélago de las políticas comunitarias de comercio común, agricultura y pesca perjudicaba a su sector exportador tanto agrícola como industrial. Por este motivo se desarrolló el Programa de Opciones Específicas por la Lejanía e Insularidad de las Islas Canarias (POSEICAN).

Otras RUP en el seno de la UE son Azores, Madeira, Guadalupe, Martinica, Guayana y Reunión.

44 Esta definición ha ocasionado algunos problemas interpretativos porque el Tratado fue firmado en 1949 y Hawái se convirtió en estado de la Unión en 1959, por lo que existe una corriente de opinión que considera que la OTAN podría no proteger al archipiélago si fuera atacado.

45 La Macaronesia («Islas Afortunadas») es la denominación bajo la que se designa a los cinco archipiélagos del Atlántico norte próximos a África: Azores, Canarias, Cabo Verde, Madeira e Islas Salvajes.

seguridad militar. Para Ballesteros Martín⁴⁶, el valor de la seguridad es un factor clave si se tiene en cuenta además la proximidad a una de las zonas de mayor preocupación mundial, el Sahel, donde grupos yihadistas controlan importantes territorios sin que los Estados soberanos puedan evitarlo, y con los que Canarias mantiene fuertes vínculos comerciales a través de la CEDEAO, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental⁴⁷. Según el mismo autor, el archipiélago podría ser la base logística de las inversiones mineras en Mauritania o Malí, un sector de 50 millardos de dólares de facturación, o de la exportación de hierro marroquí. Para ello será clave la conectividad aérea que aporta el turismo; dicho clúster, el de mayor importancia estratégica, representaba, antes de la crisis sanitaria del COVID-19, el 35% del PIB, el 40,4% del empleo regional,⁴⁸ y tenía un efecto multiplicador estimado del 2,32 sobre el resto de la economía⁴⁹, de ahí que sea crucial el mantenimiento de corredores turísticos que aseguren la vitalidad económica durante la pandemia.

Lamentablemente, el desarrollo de esta plataforma intercontinental se enfrenta a varios problemas, siendo quizá el principal el que la consideración estratégica de Canarias no parece ir acompañada de un plan de acción a largo plazo. China ya hace años que ha apostado por el continente africano y ha desplegado una política diplomática coherente que busca ocupar el espacio dejado por la UE, y muy concretamente por Francia, en lo que Beuret y Michel denominaron la «Chinafrique»⁵⁰. La aparente mejor gestión de la pandemia por parte de China respecto de Europa podría incluso agravar esta situación.

España no parece exenta de esta tendencia comunitaria que ha considerado a Canarias como ultraperiférica y no como un enclave estratégico. Incluso en la propia comunidad local parece dominar un discurso fatalista que, según Padrón Marrero y Godenau⁵¹, ha acabado por consolidar una narrativa insular cargada de connotaciones

46 BALLESTEROS MARTÍN, M. A. «El valor geoestratégico de las Islas Canarias». *Análisis IEES*. 6 de febrero de 2013.

47 Ciria Amores considera que «el Sahel, situado entre el desierto del Sahara y la sabana africana, es la región con mayor auge terrorista del planeta, debido a las crisis internas de los países que lo componen, la corrupción política, la escasez de alimentos y el tráfico ilegal de armas, droga y personas entre otras causas».

CIRIA AMORES, F. J. «Sahel: un enclave determinante para la lucha contra el terrorismo». *Ejército*. N.º 948 (abril 2020).

48 Estudio IMPACTUR Canarias 2019.

49 RODRÍGUEZ MARTÍN, J. A. *Economía de la educación y educación para la economía de Canarias*. Consejo Escolar de Canarias 2014.

50 BEURET, M.; MICHEL, S. *La Chinafrique*. París: Pluriel 2011. Es un libro que destacó el boom económico que Pekín había permitido disfrutar a varias dictaduras africanas, que por primera vez habían podido rechazar las ayudas occidentales.

51 PADRÓN MARRERO, D.; GODENAU, D. «La excepcionalidad institucional en la economía de Canarias. ¿Ayudan a las ayudas?». *Anuario de Estudios Atlánticos*. N.º 63, 2017.

Ambos autores afirman, además: «El presente de la economía canaria está marcado por la decidida influencia del poder económico nacional en el tejido empresarial, a la vez que en determinadas

negativas, con un predominio de reivindicaciones de carácter compensatorio más que de libertades comerciales y de dinamización empresarial.

Recientemente, no obstante, se percibe un cambio de óptica; con una presencia adecuada de las Fuerzas Armadas en el territorio⁵², la Comunidad Canaria puede asumir un papel cada vez más relevante en la seguridad del tráfico comercial atlántico, al aportar estabilidad en la costa occidental africana con el despliegue de patrulleros en el golfo de Guinea, una región donde piratería y bandas de narcotraficantes interrumpen el abastecimiento de materias primas y productos energéticos. También está pendiente la cuestión del acceso a los montes submarinos Tropic y The Paps, con sus concentraciones de metales que la UE ha considerado estratégicos.

Finalmente, un aspecto que indirectamente pone de relieve la comparación con los archipiélagos del Pacífico es la inadecuación entre el modelo económico y la estructura demográfica de Canarias, ya que es la región con el diferencial de población y la tasa de desempleo mayores, como ya se ha comentado. Sin duda es este uno de los factores que explica el problema del bajo PIB per cápita de los últimos años y de los escasos recursos presupuestarios por habitante. Por lo tanto, además de conciliar los clústeres turístico y defensivo, el reto futuro será la adopción de un modelo que genere mayor integración social y asegure la viabilidad financiera del enclave⁵³.

Ejes de desarrollo de los archipiélagos estratégicos

El análisis comparativo entre los archipiélagos de Hawái, Okinawa y Canarias refleja tres cuestiones que los enclaves estratégicos, como tipología insular diferenciada, tienen que resolver: a) integración del carácter estratégico en la identidad propia; b) tipo de keynesianismo económico; c) equilibrio económico-demográfico.

A) *Identidad propia y carácter estratégico*

El análisis comparativo anterior parece confirmar que ni Hawái ni Okinawa han buscado un desarrollo económico al margen de su carácter estratégico, sino que lo

.....
actividades se ha articulado un discurso en el que las ayudas y exenciones, así como, en algunos casos, ciertas dosis de protección, se presentan como el eje central de la viabilidad empresarial. Esta narrativa de nuevo cuño de la insularidad (*islandness*) y ultraperiferidad refleja una sociedad canaria que se ha acostumbrado a pedir ayudas en vez de libertades comerciales».

52 Para un análisis específico de la presencia militar en las islas, se puede consultar GALLEGO COSME, M. J. «La geopolítica de las bases militares (IX)». *Documento IEES*. 2017.

53 Aunque no parece haber análisis específicos de la contribución del clúster defensivo canario, según un estudio sobre el año fiscal 2010 la actividad del Ministerio de Defensa generó el 1,2% del PIB de España y el 1,7% del empleo total en ese año. GARCÍA, J. R. *et al.* «Economic impact of the ministry of defence's budget: Methodological design and results for the Spanish economy». *Defence and Peace Economics*. 2016 (marzo).

han asumido como una seña de identidad propia y lo han erigido como la base de su progreso. El turismo ha sido la respuesta lógica en ambos casos, al ser un sector económico que se despliega a partir de una red logística basada en infraestructuras complementarias en un territorio insular limitado, y que aspiran además a suplementar con un *hub* tecnológico.

Ha sido precisamente el reconocimiento explícito de su carácter estratégico lo que ha permitido a Hawái en el siglo pasado progresar económicamente, mejorar su estatus político y erigirse en el estado de la Unión con la menor tasa de desempleo.

Okinawa es un caso similar aunque, por el problema soberano de las bases, abraza un modelo pacifista que reinterpreta su ubicación estratégica como puerta de acceso a Asia, propio del Japón *postbellum*, que constitucionalmente tiene prohibido tener ejército. Con una cultura autóctona, *chamuru*, fusión de la china, japonesa y estadounidense, y gracias a su privilegiada ubicación, «Okinawa parece llamada a convertirse en la nueva frontera de Japón en el presente siglo, dominado por la región Asia-Pacífico»⁵⁴.

B) Tipo de keynesianismo económico

Los archipiélagos estratégicos son estructuralmente deficitarios, ya que la actividad defensiva genera solamente costes, por lo que necesitan ingresos compensatorios. El desarrollo de sectores privados complementarios, especialmente el turismo, contribuye decisivamente a la viabilidad económica del enclave, pero a costa de una tensión entre los clústeres defensivo y civil, lo que exige una buena coordinación. Para ello, el modelo adoptado predominantemente en los archipiélagos estratégicos es el keynesiano, basado en un fuerte liderazgo público de la economía de mercado. Dicho liderazgo puede ser civil o militar, según el tipo de inversiones que se fomenten.

Okinawa, que ha optado por un modelo de keynesianismo civil, que busca estimular la actividad empresarial mediante gasto público, ha mejorado en términos de ingresos per cápita y en infraestructuras, pero no se ha transformado en una entidad económica autosuficiente⁵⁵, en parte por el retraso en la resolución del contencioso de las bases estadounidenses. Sin embargo, con un PIB inferior al canario, su tasa de paro es igual de baja que la de Hawái (2,7%) por la vocación integradora de las políticas sociales japonesas, que priorizan el pleno empleo a la eficiencia económica⁵⁶.

⁵⁴ KAKAZU, H. *Okinawa: Japan's Front-Runner in the Asia Pacific - Thriving Locally in a Globalized World*. Dog Ear Publishing 2017.

⁵⁵ KAKAZU, H. «Island Sustainability and Inclusive Development: the Case of Okinawa (Ryukyu) Islands». *Journal of Marine and Island Cultures*. 2018.

⁵⁶ Esta afirmación no debe interpretarse como sinónimo de despilfarro en el gasto público en Okinawa, ya que, como se verá, la inversión es muy eficiente gracias a la elevada densidad.

El crecimiento socialmente integrador de Hawái, en cambio, paradigma de keynesianismo militar, es fruto de una decidida apuesta del Departamento de Defensa estadounidense y de los sucesivos Gobiernos regionales, que han sabido reconocer y transmitir a la sociedad la importancia económica de las bases militares en su territorio y de sus beneficios, en un ejemplo de buena cultura de la defensa. Por ejemplo, el programa agrícola específico para regiones ultraperiféricas de la UE puede transferir a Canarias hasta unos 268 millones anuales, una cifra importante, pero un 43% inferior al importe de las pensiones satisfechas a militares retirados en Hawái en 2018, unos 527 millones de dólares (463 millones de euros). Además, los sueldos de los empleados públicos del Departamento de Defensa abonados en el año fiscal 2019 ascendieron a 4,9 millardos de dólares (4,3 millardos de euros), cifra un 48% superior al presupuesto anual de la Consejería de Salud de Canarias, que en 2018 fue de 2,9 millardos de euros⁵⁷. Por lo tanto, el gasto asociado a la defensa en Hawái inyecta recursos financieros en la economía local que superan con creces a las ayudas comunitarias que percibe la Comunidad Canaria y a los recursos regionales autonómicos⁵⁸. Estas elevadas contribuciones del Departamento de Defensa a la industria y al consumo locales, unidas al elevado efecto multiplicador del gasto militar, podrían explicar el gran diferencial entre el PIB de Hawái y los de Okinawa y Canarias⁵⁹.

Este resultado dificulta hacer comparativos puramente estadísticos entre los tres modelos, ya que el keynesianismo militar complementa al multiplicador turístico, generando mayor riqueza, un aspecto a menudo olvidado por académicos.

C) Equilibrio económico-demográfico

Las economías buscan equilibrar la creación de riqueza con su tamaño poblacional y, muy especialmente, atender a las densidades demográficas para que el gasto público sea eficiente. Es difícil determinar económicamente un punto óptimo, pero no deja de ser sorprendente el diferencial de población de Canarias respecto de Hawái

⁵⁷ El Departamento de Defensa es quizá el mayor empleador de Estados Unidos, con más de 2,1 millones de miembros del servicio militar y 770'000 empleados civiles.

El año fiscal estadounidense finaliza el 30 de septiembre para el Gobierno federal y la mayoría de los estados, incluido Hawái.

Según el CES de Canarias, los gastos de personal de la Administración Autonómica en 2018 ascendieron a 2964,81 millones de euros. Informe anual del CES 2019.

⁵⁸ Lo que contradice, a su vez, la aparente independencia presupuestaria del archipiélago estadounidense según el mero análisis de sus cuentas públicas y que parecía confirmar que una economía de corte liberal en un enclave estratégico podría ser autosuficiente.

⁵⁹ Otro factor explicativo podría ser el enorme diferencial de precios, que influye en el cálculo del PIB. Según el portal privado numbeo.com, los salarios mensuales netos en Honolulu son un 162,45% más elevados que en Santa Cruz de Tenerife, y el precio por metro cuadrado de un apartamento céntrico, un 234,43% más alto en Honolulu.

y Okinawa, máxime cuando las tasas de desempleo también lo son. A la vista de la contribución del modelo keynesiano al desarrollo económico de los archipiélagos estratégicos, una elevada tasa de paro detrae recursos públicos que podrían ser invertidos en la mejora de las infraestructuras insulares y perpetúa la especialización en sectores productivos intensivos en mano de obra.

Además, Okinawa y Hawái, gracias a su concentración demográfica en la isla principal superan los umbrales de rentabilidad mínimos, por lo que las políticas keynesianas son eficaces. En Okinawa, por ejemplo, el 85% de la población reside en la isla principal (en Hawái, el 69%), lo que explica que ocupe el puesto 21 en el *ranking* de costes de las infraestructuras públicas del total de 47 prefecturas de Japón.

Esta situación difiere ligeramente de la canaria, donde, según Rodríguez Martín⁶⁰, existen núcleos muy pequeños en las islas no capitalinas que impiden alcanzar el umbral de rentabilidad de la inversión pública. Aunque Canarias es la tercera comunidad autónoma con mayor densidad, por detrás de Madrid y País Vasco, y por encima de Cataluña y Baleares, existen contrastes extremos, desde los 542 habitantes/km² en Gran Canaria o 438 en Tenerife hasta 39 en El Hierro⁶¹. Además, es la comunidad española con la menor proporción de afiliados a la Seguridad Social (50,2%)⁶².

Por su parte, el envejecimiento poblacional tendrá un fuerte impacto en la política defensiva canaria, ya que son numerosos los estudios que confirman que las sociedades envejecidas son más pacifistas que las jóvenes⁶³. El problema particular de la Comunidad es su proximidad al Sahel, una región inestable políticamente que registrará una eclosión poblacional que podría agravar su penuria económica e impulsar conflictos bélicos y fuertes migraciones. Níger (6,95) y Malí (5,92) están entre los países con la mayor tasa de fertilidad del planeta; en Canarias, la tasa de fecundidad en 2018 era de 1,03 hijos por mujer. Este desequilibrio demográfico entre ambas regiones podría crear una asimetría entre las prioridades militares de la población, que podría dejar desasistido a nuestro archipiélago estratégico en caso de conflagraciones. Por este motivo es importante que las inversiones públicas busquen la complementariedad entre sus funciones comerciales y las defensivas, siendo un clúster clave el tecnológico.

Del análisis anterior parece emerger, por lo tanto, un modelo de desarrollo que busque combinar el clúster defensivo, propio de un archipiélago estratégico, con el

60 RODRÍGUEZ MARTÍN, J. A., 2014, *Op. cit.*

61 Promedio nacional: 92 habitantes/km². Fuente: Padrón Municipal, INE.

62 Aunque Canarias es, junto con Madrid, Baleares y Murcia, de las únicas cuatro comunidades españolas que cubre el pago de sus pensiones con sus propias aportaciones. Datos extraídos de *Informe sobre la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*. Informe 1/2019. Consejo Económico y Social de Canarias.

63 Por ejemplo, BROOKS, D. J. *et. al.* «The Demographic Transition Theory of War: Why Young Societies Are Conflict Prone and Old Societies Are the Most Peaceful». *International Security*. 2018, 43(3).

turístico y el tecnológico. Los tres dependen de la logística críticamente, pero mientras el sector turístico es intensivo en mano de obra, el tecnológico lo es en capital, lo que reduce la presión demográfica sobre un territorio limitado y permite acortar la brecha digital insular con la metrópoli. Ello derivaría en un keynesianismo híbrido, que combinaría aspectos civiles y militares, que debería orientarse más al desarrollo de recursos humanos especializados en tecnología y la implementación de redes informacionales que revigoricen al sector privado insular, demasiado frágil por el peso del sector público⁶⁴. El modelo canario de desarrollo, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, que prevé el fomento de una plataforma de paz y solidaridad, podría aprovechar su entramado institucional para dotarse de bajos costes transaccionales, perseverar en la especialización productiva⁶⁵ y adoptar políticas orientadas al pleno empleo. Un ejemplo próximo podría ser el clúster de la industria de la defensa de Cantabria (CID). La creación de un nuevo clúster híbrido similar al cántabro, que reforzara la plataforma logística del archipiélago y su dotación tecnológica a partir de la colaboración empresarial y universitaria, como han hecho Hawái y Okinawa, podría no solo dotar a la economía canaria de un nuevo motor complementario al turístico, sino que ayudaría a crear una cultura de la defensa, muy necesaria en un archipiélago estratégico que prevé en su Estatuto convertirse en una plataforma para la paz y la solidaridad.

Conclusión

La Comunidad Canaria podría pasar de ser ultraperiférica a estratégica si se consolida el crecimiento de África occidental, por lo que sería fundamental disponer de modelos de integración de clústeres civiles con el defensivo para optimizar su rédito económico y social. En el presente artículo se han analizado casos de archipiélagos que se han enfrentado a dicha problemática. De los tres casos expuestos, Hawái es el que presentaba el mayor PIB y la menor tasa de desempleo en la época pre-COVID, gracias a una presencia destacada de las Fuerzas Armadas, en lo que sería un modelo cercano al keynesianismo militar. El desarrollo de Hawái, por tanto, no parece ser fruto exclusivamente del libre mercado, sino de una apuesta estratégica política y militar.

Okinawa, por el contrario, genera el PIB más bajo de la tríada en parte porque se halla en una etapa transitoria hacia un keynesianismo civil, con una importancia creciente del turismo y con peso cada vez menor del clúster defensivo. No obstante, registra una baja tasa de paro gracias a la priorización de políticas de pleno empleo. Por lo tanto, la renuncia al keynesianismo militar, propia del Japón *postbellum*, se traduce

64 KAKAZU, H., 2018, *Op. cit.* Según el autor, la alta dependencia del gasto fiscal en Okinawa impide un desarrollo sostenible autóctono, tesis similar a la de Godenau y Padrón Marrero (2017), ya citados, para el caso de Canarias.

65 Recomendaciones de GODENAU, D. y PADRÓN MARRERO, D. «La competitividad territorial de las economías insulares en un contexto globalizado. El caso de Canarias». *I Encuentro Internacional Intermediate Urban Islands Influence*. Santa Cruz de Tenerife, 2017.

en un menor crecimiento económico que se compensa con un reparto equitativo de la riqueza regional.

La especialización turística, ciertamente, ha creado una economía vulnerable a crisis como la del pos-COVID-19, pero la consideración estratégica de los archipiélagos exige una inversión pública compensatoria: Hawái, con los astilleros militares y su clúster tecnológico universitario; en Okinawa, con mayor inyección de recursos al clúster de telecomunicaciones propio al ser las bases de gestión estadounidense.

La Comunidad Canaria, por su parte, podría adoptar un modelo keynesianismo, parecido al de Hawái o al de Okinawa, pero su ubicación estratégica va a exigir por parte de las autoridades mayor inversión contracíclica, que debería orientarse a consolidar un modelo de crecimiento autosostenible que mejore el PIB per cápita en el largo plazo. En este contexto sería deseable la puesta en marcha de dos proyectos: la creación de un *hub* de conexiones seguras en Canarias que sirviera de plataforma de consolidación de un clúster tecnológico, similar al de Okinawa y Hawái, que podría apoyarse en iniciativas ya existentes de destinos turísticos inteligentes, de *smart growth* de la UE y de comunidades de teletrabajo para expatriados; y, dentro de los programas de cultura de la defensa, realizar estudios que visibilizaran la contribución económica y social de la actividad del Ministerio de Defensa en Canarias para que todos los ciudadanos puedan apreciar sus beneficios sociales, lo que reforzaría el mensaje de la importancia estratégica del archipiélago y la necesidad de un mayor involucramiento de todos los estamentos, muy especialmente económica y presupuestariamente, que ayudara a mejorar el PIB per cápita de una comunidad que es clave en la defensa nacional⁶⁶. Fortalecer la economía canaria redundaría en una mejor protección de nuestras fronteras.

Como futura línea de investigación sería interesante analizar cómo los tres archipiélagos han afrontado la actual crisis turística provocada por la pandemia, ya que afecta de pleno a su principal motor económico, el turismo, así como la efectividad de los respectivos planes de recuperación que los tres países acaben adoptando para proteger económicamente a sus enclaves estratégicos.

Bibliografía

ALPHABET. *Informe anual 2019*.

BALLESTEROS MARTÍN, M. A. «El valor geoestratégico de las Islas Canarias». *Análisis IEES*. 6 de febrero de 2013.

BANCO DE JAPÓN. *Okinawa-ken no shotoku suijun wa naze hikui no ka* [¿Por qué el nivel de ingresos de Okinawa es bajo?]. 2018.

⁶⁶ Un ejemplo reciente podría ser la exposición «El Ejército de Tierra en la Operación Balmis» en la sede del Parlamento canario.

- BANK, S.; STARK, K.; THORNDIKE, J. *War and Taxes*. Washington, DC: The Urban Institute 2008.
- BEURET, M.; MICHEL, S. *La Chinafrica*. Paris: Pluriel 2011.
- BOLTON, J. *The Room Where It Happened*. New York: Simon & Schuster 2020.
- BORIS DIOP, B. «Après la pandémie, le réveil de l'Afrique ?». *Le Monde diplomatique*. Julio 2020.
- BROOKS, D. J. *et al.* «The Demographic Transition Theory of War: Why Young Societies Are Conflict Prone and Old Societies Are the Most Peaceful». *International Security*. 2018, 43(3).
- CASTELLTORT, M. (2020). Análisis del mercado emisor japonés y del posible escenario pos-COVID-19. Estudios Turísticos, 219.
- CIRIA AMORES, F. J. «Sahel: un enclave determinante para la lucha contra el terrorismo». *Ejército*. N.º 948 (abril 2020).
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS (2019). *Informe sobre la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*. Informe 1/2019.
- D'AGOSTINO, G. *et al.* (2020). Military Spending, Corruption, Persistence and Long Run Growth. *Defence and Peace Economics*. 1-11.
- DUNNE, J. P.; SMITH, R.; WILLENBOCKEL, D. «Models of military expenditure and growth: A critical review». *Defence and Peace Economics*. 2005, 16.
- GALLEGO COSME, M. J. «La geopolítica de las bases militares (IX)». *Documento IEES*. 2017.
- GARCÍA, J. R. *et al.* «Economic impact of the ministry of defence's budget: Methodological design and results for the Spanish economy». *Defence and Peace Economics*. 2016 (marzo).
- GODENAU, D.; PADRÓN MARRERO, D. «La competitividad territorial de las economías insulares en un contexto globalizado. El caso de Canarias». *I Encuentro Internacional Intermediate Urban Islands Influence*. Santa Cruz de Tenerife, 2017.
- HIROSHI, M. «Okinawa keizai no tokuisei wa dōshite tsukurareta ka» [Cómo se crearon las particularidades de la economía de Okinawa]. En: MASAOKI, G. *et al.* (eds.). *Okinawa «jiritsu» e no michi o motomete: kichi keizai jichi no shiten kara*. Tokio, 2009, pp. 112-125.
- JUNKERMAN, J. «Base Dependency and Okinawa's Prospects: Behind the Myths». *The Asian-Pacific Journal*. 15 de noviembre de 2016.
- KAKAZU, H. «A Growth Triangle (GT) Approach to Asian Regional Economic Integration: A Case Study of Taiwan-Okinawa-Kyushu Growth Triangle». *IAM e-Magazine*. N.º 5, 2015.

- *OKINAWA: Japan's Front-Runner in the Asia Pacific - Thriving Locally in a Globalized World*. Dog Ear Publishing 2017.
- «Island Sustainability and Inclusive Development: the Case of Okinawa (Ryukyu) Islands». *Journal of Marine and Island Cultures*. 2018.
- KING, R. «Geography, Islands and Migration in an Era of Global Mobility». *Island Studies Journal*. 2009, vol. 4, n.º 1.
- MORENO BARAHONA, M. «Reflexiones sobre artillería lanzacohetes para las Fuerzas Armadas». *Ejército*. N.º 947 (marzo 2020).
- O'HANLON, M. *The Senkaku Paradox. Risking Great Power War Over Limited Stakes*. Washington, DC: Brookings Institution Press 2019.
- OBERST, A.; MCELROY, R. «Contrasting Socio-Economic and Demographic Profiles of Two, Small Island, Economic Species: MIRAB versus PROFIT/SITE». *Island Studies Journal*. 2007, vol. 2, n.º 2.
- PADRÓN MARRERO, D.; GODENAU, D. «La excepcionalidad institucional en la economía de Canarias. ¿Ayudan a las ayudas?». *Anuario de Estudios Atlánticos*. N.º 63, 2017.
- RODRÍGUEZ MARTÍN, J. A. *Economía de la educación y educación para la economía de Canarias*. Consejo Escolar de Canarias 2014.
- «Para entender la economía canaria». En: PADRÓN MARRERO, D.; RODRÍGUEZ MARTÍN, J. A. (coords.). *Economía de Canarias. Dinámica, estructura y retos*. Valencia: Tirant lo Blanch 2015.
- RUBIO DAMIÁN. «Automatización de la guerra: el factor humano». *Ejército*. N.º 948 (abril 2020).
- RUÍZ ARÉVALO, J. M. «Efectos del coronavirus en el orden mundial». *Ejército*. 949 (mayo 2020).
- SCHMITT, R. C. *Historical Statistics of Hawaii*. Honolulu: The University Press of Hawaii 1977.
- SCHNEIDER, P.; SCHNEIDER, J. *Culture and Political Economy in Western Sicily*. New York: Academic Press 1976.
- SEMPLE, E. C. *Influences of the Geographic Environment*. Londres: Constable 1911.
- STIGLITZ, J. *Economics of the Public Sector*. 2000.
- United States General Accounting Office. *Costs of Homeporting the U.S.S. Missouri in Pearl Harbor versus Long Beach*. 1990.
- U.S. CONGRESS, HOUSE COMMITTEE ON ARMED SERVICES. *The Military Posture and Security Challenges in the Indo-Asia-Pacific Region*. Hearings, 115th Cong., 2nd sess. (14 de febrero). Washington DC: GPO 2018.

WARRINGTON, E.; MILNE, D. «Island Governance». En: BALDACCHINO, G. (ed.). *A World of Islands: An Island Studies Reader, Charlottetown, Canada and Luqa, Malta*. University of Prince Edward Island, Institute of Island Studies and Agenda Academic 2007.

Artículo recibido: 15 de julio de 2020.

Artículo aceptado: 20 de noviembre de 2020.

Andrés de Castro García

Profesor contratado doctor. Universidad Isabel I (España)

Correo: andres.decastro@uii.es

Juan Francisco Romero Quesada

Graduado en Derecho. Universidad Isabel I (España)

Correo: juanfrancisco.romero.quesada@alumnos.uii.es

La Guardia Europea de Fronteras y Costas en el marco de la gestión integrada de las fronteras exteriores tras la crisis migratoria de 2015: fortalezas y retos¹

The European Border and Coast Guard in the framework of the integrated management of external borders after the migration crisis of 2015: strengths and challenges

Resumen

Este artículo repasa la historia reciente de la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea, deteniéndose en la descripción y el

.....
¹ El presente artículo no representa la posición oficial de ninguna de las instituciones para las que trabajan los autores y sus opiniones son solamente suyas, sin que puedan ser atribuidas a terceras personas o instituciones.

análisis del escenario que se abrió a partir de la crisis migratoria del año 2015 en la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea. Así, se describe y analiza el rol de la Agencia Europea de Fronteras y Costas, Frontex, a la vez que se hace un detallado resumen de la principal legislación aplicable y de las fortalezas y los retos de los que disfruta y a los que se enfrenta.

Palabras clave

Guardia Europea de Fronteras y Costas, gestión fronteriza, Frontex, Unión Europea.

Abstract

This article summarizes the recent history of European Union border management and it highlights the description and analysis of the scenario that started with the migration crisis in the year 2015 in the European Union border management. That is the way in which the role of the European Union Border and Coast Guard: Frontex is analysed while also describing the main applicable legislation and the strengths and challenges that it enjoys and faces.

Keywords

European Border and Coast Guard, border management, Frontex, European Union.

Citar este artículo:

DE CASTRO GARCÍA A.; ROMERO QUESADA J. F. «La Guardia Europea de Fronteras y Costas en el marco de la gestión integrada de las fronteras exteriores tras la crisis migratoria de 2015: fortalezas y retos». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2020, n.º 16, pp. 73-98

Introducción

Schuman afirmó que Europa no se haría de una sola vez, sino que se llegaría a la misma a través de realizaciones concretas que logran primeramente una solidaridad de hecho entre los Estados miembros que la compongan. Este artículo se enfoca en el proceso de construcción europea y se centra en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, que nació con la vocación de apoyar a los Estados miembros en la gestión de la cooperación operativa de las fronteras exteriores, pasando por diferentes estadios evolutivos en un periodo de unos quince años que la ha llevado a convertirse en la única agencia de la Unión Europea con vocación de fuerza y cuerpo de seguridad, con su propio cuerpo uniformado de guardias de frontera, con poderes ejecutivos en el desarrollo de su misión, así como con responsabilidades compartidas con los Estados miembros para la gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión Europea.

El origen y desarrollo histórico de Frontex ha sido desarrollado por varios autores, entre los que destacan Acosta Sánchez, Santos Vara² y Fernández Rojo.

En este artículo se analizan los retos a los que se ha tenido que enfrentar la Agencia en su evolución, especialmente en dificultades asociadas con la poca disposición inicial por parte de los Estados miembros a ceder parte de su soberanía, entendiendo como componente de la misma la gestión de las fronteras exteriores; la falta de un presupuesto acorde con las misiones que se le exigía llevar a cabo en diferentes momentos de su breve historia, teniendo que remediar los mismos a través de modificaciones introducidas una vez los problemas ya habían surgido, cuando ese mismo presupuesto ampliado se podría haber asignado de manera inicial para prevenir el surgimiento de determinadas amenazas para la protección de las fronteras; la solidaridad de los Estados miembros a la hora de aportar recursos humanos para la implementación de las operaciones conjuntas, proyectos piloto o intervenciones rápidas en frontera, que no siempre alcanzó los niveles requeridos por la Agencia para proveer el apoyo operativo adecuado a otro u otros Estados miembros; o el hecho de que las modificaciones regulatorias de la Agencia han venido precedidas, excepto en la última de las regulaciones, por una crisis migratoria en la Unión Europea como consecuencia de un elevado número de cruces ilegales en las fronteras exteriores.

Así mismo se analizan las fortalezas de la Unión y de su sistema de Gestión Integrada de Fronteras. En especial se destaca la Unión Europea como entidad geopolítica, así como su categoría política y económica unida en el mundo, que dota a sus Estados miembros de un paraguas jurídico, económico, político y social que les permite avanzar en su desarrollo. En el aspecto propio de fronteras, una gestión común permite una mayor fortaleza, y el reforzamiento de las medidas de vigilancia en las fronteras exteriores, al tiempo que los controles interiores se suprimen, permite reducir a lími-

2 SANTOS VARA, J. «La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2018, n.º 59, pp. 143-186.

tes manejables el gran número de riesgos y amenazas provenientes del exterior de la Unión Europea.

Espacio Schengen y crisis de los refugiados (2015)

En el contexto de la guerra civil siria (2011-actualidad) y del marco de permanente inestabilidad de Afganistán, unido a la situación de Irak tras la llegada del Dáesh en 2014, se produjo un incremento en el número de cruces ilegales detectados en las fronteras exteriores de la Unión Europea, convirtiéndose en el prolegómeno de la crisis de los refugiados en Europa en el año 2015.

El conflicto en Siria supuso que hubiera millones de desplazados internos en busca de zonas más seguras ante el aumento de las tensiones en el conflicto armado interno. Además, se constató un aumento de los cruces de frontera a países de la región, en particular Turquía, donde se concentraron un total de algo más de 1°800°000 refugiados sirios³, e Irak, donde a partir del año 2015 y hasta la fecha viven unos 250°000⁴.

A principios del año 2015 se registraron una serie de naufragios de embarcaciones que transportaban inmigrantes con la intención de alcanzar el territorio de la Unión Europea cruzando el mar Mediterráneo, con el resultado de 1850 muertos o desaparecidos en los primeros seis meses del año⁵.

La mencionada situación tuvo un efecto directo en las medidas que se hubo de adoptar a nivel europeo para atajar el número de embarcaciones que, partiendo desde las costas de Libia o de Turquía principalmente, trataban de alcanzar las costas de los países de la Unión Europea, en concreto Italia y Grecia, a la vez que se conseguía rescatar a los inmigrantes que viajaban a bordo de esas embarcaciones.

Para ello, la agencia europea de gestión de las fronteras exteriores (Frontex) vio aumentado su presupuesto en un 300°%⁶ con referencia a las operaciones marítimas que tenía en marcha, tanto en la zona central del mar Mediterráneo como en el mar Egeo, frente a las costas de Turquía, disponiendo un total de 143,3 millones de euros de presupuesto en el año 2015, en comparación con el del año 2014, que ascendió a 93,4 millones, lo que supuso un incremento de algo más de un 53°%⁷.

3 United Nations High Commissioner for Refugees. «UNHCR: Total number of Syrian refugees exceeds four million for first time». 9 de julio de 2015 [Consulta: 4 abril 2020]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/news/press/2015/7/559d67d46/unhcr-total-number-syrian-refugees-exceeds-four-million-first-time.html>.

4 Véase <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/5>.

5 Véase <https://www.unhcr.org/5592bd059.pdf>.

6 Véase <https://www.unhcr.org/5592bd059.pdf>.

7 Frontex. *Informe Anual de Frontex 2015*. S. f. [Consulta: 4 abril 2020]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2015/General_Report_ES.pdf.

La acumulación de inmigrantes en Grecia, que registró un total de 885°386 cruces de frontera ilegales en el año 2015⁸, y la falta de recursos para que los mismos pudieran permanecer en dicho país bajo unas condiciones mínimas de vida, generó que se empezara a registrar un aumento en el número de estos inmigrantes que trataba de abandonar Grecia cruzando su frontera exterior con Macedonia del Norte con la intención de continuar atravesando los países de los Balcanes occidentales hasta llegar nuevamente a las fronteras exteriores de la Unión Europea, a países como Croacia o Hungría, pero con el objetivo final de alcanzar Alemania o Austria, países en los que encontraban unas mejores condiciones de vida para su situación como refugiados, teniendo la gran mayoría la intención de solicitar asilo en el mismo momento en que llegaran a dichos países, renunciando a hacerlo en los Estados miembros con frontera exterior o en aquellos que habían cruzado, pese a que son países que cumplen con la normativa europea recogida en el Reglamento Dublín III, que obliga a los solicitantes de asilo a registrar su trámite en el país de entrada, impidiendo así la posibilidad de que elijan el país en base a sus preferencias o a sus posibilidades de recibir una respuesta administrativa positiva.

El gran problema surgió en el momento en que los países de los Balcanes occidentales, como Macedonia del Norte, comenzaron no solo a permitir el tránsito de los inmigrantes que abandonaban Grecia a través de su territorio, sino que, incluso, pusieron a su disposición medios de transporte para lograr tal objetivo⁹, lo que generó un efecto en cadena en todos los países de esta región que trajo consigo una gran presión migratoria a las puertas de países como Hungría, Austria, República Checa o Alemania, que reaccionaron restableciendo los controles en sus fronteras interiores para tratar de bloquear los movimientos secundarios de ese flujo de inmigrantes o solicitantes de asilo, lo que puso una presión palpable en el espacio Schengen.

El análisis que se realizó posteriormente arrojó que ninguno de los países afectados por esta crisis migratoria tenía la capacidad, por sí solo, de contener un flujo migratorio de estas características, y que la única solución pasaba por una respuesta común a nivel europeo, lo que llevaba, inexorablemente, a abordar nuevamente la necesidad de una profunda reforma de Frontex, como una de las medidas estelares para evitar la repetición de este tipo de crisis migratorias en el futuro¹⁰.

En la comunicación hecha por la Comisión Europea, en mayo de 2015, como primera reacción a la situación migratoria que se estaba desarrollando en la Unión Europea, ya se abordaban cuestiones referentes al retorno de inmigrantes ilegales a sus países de origen, el refuerzo de la cooperación con terceros países, el establecimiento

8 Frontex. *Informe Anual de Frontex 2015*. 2016, a. [Consulta: 4 abril 2020]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/key_documents/annual_report/2015/general_report_es.pdf.

9 BERTELSMANN STIFTUNG. *Escaping the escape: Towards solutions to the Humanitarian Migration Crisis*. Berlin: Bertelsmann Stiftung 2017.

10 DE CASTRO, A. «EUNAVFOR MED: securitization of borders?». Atenas: Research Institute for European and American Studies (RIEAS) 2015.

de oficiales de enlace fuera de la Unión Europea, el refuerzo de Frontex en diferentes ámbitos o el establecimiento de un sistema europeo de guardias de fronteras; aunque el punto más relevante lo representa el hecho de que se comience ya a hablar de una gestión de las fronteras europeas compartida, es decir, que la responsabilidad ya no se considera que recaer únicamente sobre el Estado miembro afectado, sino sobre el conjunto de todos ellos, además de en Frontex.

«Una gestión compartida de la frontera europea: El aumento de la acción en el Mediterráneo pone de manifiesto la realidad de que la gestión de las fronteras exteriores es, cada vez más, una responsabilidad compartida. Así como un sistema europeo de guardias de fronteras, esto cubriría un nuevo enfoque con respecto a las funciones de los guardacostas en la UE, en el que se examinen iniciativas como el reparto de los bienes decomisados, ejercicios conjuntos y doble uso de los recursos, así como la posibilidad de avanzar hacia un servicio de guardacostas europeo»¹¹.

Además de lo anterior, el otrora presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker, en su discurso del Estado de la Unión llegó a decir que: «La Comisión lo dijo en mayo y yo lo dije durante mi campaña electoral: es preciso dar un fuerte impulso a Frontex para que se convierta en un sistema europeo de guardia costera y de fronteras plenamente operativo»¹². Todas esas propuestas de la Comisión Europea, además de otras cuestiones que se incluyeron en negociaciones posteriores, resultaron a la postre en la aprobación del Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo.

Así, el propio nombre del nuevo reglamento aprobado en el año 2016 nos indica que la Agencia pasa a denominarse Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, desapareciendo el anterior nombre de Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea, aunque se debe aclarar que seguirá ostentando la misma personalidad jurídica, y continuará usándose la misma abreviatura que para la anterior denominación: Frontex.

La propia nueva denominación de la Agencia nos lleva a hablar de uno de los cambios en su mandato, ya que se llevaba tiempo indicando que dentro de las actividades

¹¹ Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al con respecto a una Agenda Europea de Migración*. 13 de mayo de 2015, p. 20 [Consulta: 4 abril 2020]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2015:0240:FIN:ES:PDF>.

¹² JUNCKER, J. «Estado de la Unión 2015: La hora de la sinceridad, la unidad y la solidaridad». 9 de septiembre de 2015 [Consulta: 4 abril 2020]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_15_5614.

de la Frontex se echaba en falta la participación activa de las autoridades nacionales con competencias de guardacostas que participan en funciones de protección de las fronteras exteriores de la Unión Europea. Es importante recalcar que una gran parte de las operaciones conjuntas, proyectos piloto e intervenciones rápidas en fronteras se llevan a cabo en el entorno marítimo, por lo que cobra, si cabe, más sentido el hecho de que la Agencia cuente con funciones específicas de guardacostas. Sirva como ejemplo el hecho de que el espacio Schengen queda delimitado por 42°673 kilómetros de fronteras marítimas y 7721 kilómetros de fronteras terrestres¹³, mientras que si observamos las fronteras exteriores de la Unión Europea, las fronteras marítimas representan algo más de 62°000 kilómetros y las terrestres, sobre 17°000 kilómetros de extensión. Debemos aclarar que la Guardia de Fronteras y Costas de la Unión Europea quedará compuesta no únicamente por la Agencia, sino por aquellas autoridades de los Estados miembros que tengan responsabilidades en la gestión de las fronteras, incluyendo en los mismos los guardias de costas que lleven a cabo tareas relacionadas con el control de las fronteras exteriores.

Será por lo tanto la Guardia de Fronteras y Costas la que ostentará la responsabilidad de la gestión integrada de las fronteras de la Unión Europea, debiendo entenderse comprendida por dicha gestión integrada de las fronteras el control fronterizo en los siguientes ámbitos:

1. Inmigración, regular e irregular.
2. Delincuencia transfronteriza.
3. Terrorismo.
4. Trata de seres humanos o tráfico de personas.
5. Operaciones de búsqueda y salvamento de personas que se encuentren en peligro en el mar y que se presenten en el marco de las operaciones implementadas y coordinadas por la Agencia en las fronteras marítimas.
6. Análisis de riesgo, tanto de la seguridad interior como de las amenazas que puedan tener un efecto en el funcionamiento o seguridad de las fronteras exteriores.
7. Cooperación entre los Estados miembros, con la coordinación de la Agencia.
8. Cooperación tanto entre las autoridades nacionales con competencia en la protección de las fronteras exteriores, como entre estas y las instituciones, órganos, organismos y agencias de la Unión Europea, incluyendo el intercambio periódico de información haciendo uso de los sistemas existentes para tal efecto, entre los que se encuentra el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR).
9. Cooperación con terceros países, debiendo centrarse la misma en aquellos que sean de origen o tránsito para los inmigrantes que llegan a Europa a través de las diferentes rutas.

13 COMISIÓN EUROPEA. *La Europa sin Fronteras. El Espacio Schengen*. 2019 [Consulta: 4 abril 2020]. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr311126_es.pdf.

10. Medidas de carácter técnico u operativo que, dentro del espacio Schengen, tengan relación con el control de las fronteras y para luchar contra la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza.
11. Retorno de los nacionales de terceros países que proceda de acuerdo con la correspondiente decisión administrativa de retorno.
12. Uso de la tecnología más avanzada en cualquier ámbito que sea relevante para un mejor control fronterizo.
13. Mecanismo de control de calidad, con específica relevancia del mecanismo de evaluación Schengen, tanto de ámbito nacional como europeo, que ayuden a garantizar la correcta aplicación de la legislación europea en lo que respecta a la gestión de las fronteras.
14. Y, por último, los mecanismos de solidaridad que existen a nivel de la Unión Europea.

Los análisis de riesgo llevados a cabo hasta ese momento por la Agencia tuvieron que ser adaptados a las nuevas exigencias de este Reglamento, debiendo centrarse no solo en los flujos migratorios, sino también en todos aquellos aspectos relacionados con la gestión integrada de las fronteras, además de que la Agencia deberá llevar a cabo evaluaciones de las vulnerabilidades existentes en las fronteras exteriores de los Estados miembros, evaluando no solo su capacidad, sino también su preparación para afrontar las posibles amenazas que se pudieran dar en las mismas.

La Unidad de Análisis de Riesgo de Frontex fue la encargada de desarrollar una nueva metodología para la evaluación de las vulnerabilidades, que comenzó a ser aplicada a principios del año 2017, con el envío a los Estados miembros de un formulario con una batería de preguntas con respecto a determinados aspectos relacionados con sus capacidades en referencia a la protección de sus fronteras exteriores, que debía ser contestado en un plazo determinado para, posteriormente, ser analizado por los analistas de la Unidad de Análisis de Riesgo de Frontex, en constante comunicación con los representantes de los Estados miembros para afinar metodológicamente los datos aportados y la manera de interpretarlos.

Ese análisis contiene la identificación de determinadas vulnerabilidades con respecto a cada Estado miembro, recayendo en el director ejecutivo de la Agencia la responsabilidad de hacer recomendaciones a los Estados miembros para subsanar dichas vulnerabilidades. Dentro de esta metodología se contemplan otras herramientas como los ejercicios simulados o la evaluación de amenazas emergentes, no pudiendo aportarse más detalles al respecto, toda vez que el conjunto de la metodología, los resultados de los análisis o de cualquiera de las herramientas implementadas constituyen materia reservada, que únicamente puede ser comunicada al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión Europea y al Estado miembro afectado, con una periodicidad de al menos un año.

«Esto permitió facilitar las primeras evaluaciones en abril de 2017, exactamente un año después de esbozado el problemático concepto de evaluación de la vulnerabilidad. Las 28 evaluaciones de referencia se realizaron en

colaboración con los Estados miembros y dieron lugar a la formulación de 33 recomendaciones dirigidas a 21 Estados miembros»¹⁴.

El nuevo reglamento trajo consigo más innovaciones y cambios que afectaron a Frontex, pero muy particularmente a la Unidad de Análisis de Riesgo, en lo referente al tratamiento de datos personales obtenidos durante las operaciones conjuntas, proyectos piloto e intervenciones rápidas en fronteras, quedando habilitada para recoger, tratar y analizar dichos datos siempre que los mismos sean referentes a individuos sobre los que existan motivos razonables para pensar que han participado en actividades criminales transfronterizas; que se refieran a personas que hayan cruzado de manera irregular las fronteras exteriores de la Unión Europea, y sean recabados por la Guardia de Fronteras y Costas en el marco de sus funciones o como parte de los equipos de apoyo a la gestión de la inmigración; matrículas de vehículos, otros números de identificación de los mismos, números de teléfono o identificadores de embarcaciones, siempre que dichos datos estén relacionados con alguna de las personas susceptibles de investigación, con el objetivo de investigar y analizar tanto las rutas migratorias como el *modus operandi* usado por los grupos organizados dedicados a la inmigración ilegal, además de otras actividades delictivas con componente transfronterizo.

Se estableció, dentro de la Unidad de Análisis de Riesgo de Frontex, un equipo al que se denominó PeDRA (Processing Personal Data for Risk Analysis)¹⁵, encargado del tratamiento, análisis y distribución de los datos de carácter personal obtenidos en el desarrollo de las actividades de la Agencia, teniendo como principales características lo reservado de sus actuaciones, su contacto permanente con el Oficial de Protección de Datos de la Agencia, el envío de paquetes de datos personales a la Oficina Europea de Policía (Europol) y el uso de las redes europeas clasificadas para la transmisión de información restringida, mediante el uso de la aplicación SIENA (Secure Information Exchange Network Application)¹⁶.

Pese a que Frontex tiene su sede en Varsovia, existe una necesidad de tener presencia representativa en otros lugares, siendo esto recogido en la nueva normativa en forma de oficiales de enlace, a ser desplegados por la Agencia no únicamente en terceros países, sino también en los países de la Unión Europea. La creación de una Red de Oficiales de Enlaces, dentro de la estructura de Frontex, no tardó en proponerse y llegar, tan pronto como los primeros oficiales de enlace fueron enviados a sus nuevos

14 Frontex. *Informe Anual de Frontex 2017*. 2018 [Consulta: 5 abril 2020]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2017/CAAR_2017_adopted_ES.pdf.

15 Frontex. «News Release. Frontex to begin collecting personal data in Greece on suspected criminals». 22 de noviembre de 2016, b [Consulta: 5 abril 2020]. Disponible en: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-to-begin-collecting-personal-data-in-greece-on-suspected-criminals-gJzx8D>.

16 Europol. «Secure Information Exchange Network Application (SIENA)». 2019 [Consulta: 5 abril 2020]. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/information-exchange/secure-information-exchange-network-application-siena>.

destinos. Los oficiales de enlace que sean destinados en alguno de los países de la Unión Europea también tendrán un rol relevante en lo que se refiere al intercambio de datos en el ámbito del desarrollo de los ejercicios de evaluación de vulnerabilidades, facilitando el intercambio de datos en el marco de los mismos, así como un contacto permanente y fluido entre la nueva Unidad de Evaluación de Vulnerabilidades y los Estados miembros.

Como clara extensión del mandato de la Agencia, se le autoriza a que pueda implementar operaciones en terceros países, siendo necesaria, con carácter previo, la firma de un acuerdo de entendimiento, con intermediación y beneplácito de la Comisión Europea. La primera de estas operaciones se inició el pasado 21 de mayo de 2019, en la frontera de Albania con Grecia, desplegándose en el territorio de Albania un total de 50 guardias de fronteras, 16 vehículos patrulla y 1 vehículo de vigilancia equipado con termovisión, para dar apoyo a las autoridades en el control fronterizo y la lucha contra la delincuencia transfronteriza¹⁷.

Entre las novedades introducidas por esta nueva regulación, aparece la obligatoriedad para los Estados miembros de contribuir, de acuerdo con una cuota preestablecida, al contingente permanente de 1500 guardias de fronteras y otro personal competente para su despliegue en las intervenciones rápidas en frontera, constituyéndose lo que se conoce como *contingente de reacción rápida*, que se complementará por equipos adicionales de la Guardia Europea de Fronteras y Costas en caso necesario. La Agencia también llevará a cabo la gestión de un conjunto de medios técnicos, bien de propiedad de la propia Agencia o en régimen de copropiedad con alguno de los Estados miembros, que deberán estar siempre disponibles para su posible despliegue en las actividades de Frontex, en apoyo a los Estados miembros u operaciones desarrolladas en terceros países, siendo este el caso de la operación a la que se hizo mención anteriormente y que tiene lugar en Albania, en la que los vehículos de patrulla aportados son propiedad de la Agencia¹⁸.

Desde el año 2006 hasta la entrada en vigor de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, Frontex cooperaba y coordinaba actividades de retorno a terceros países cuando uno o varios Estados miembros de la Unión así lo solicitaban, aunque no disponía de capacidad para organizar sus propios vuelos de retorno.

El cambio más relevante con la 2008/115/CE fue que la Agencia dispone de capacidad para llevar a cabo sus propias intervenciones de retorno, no siendo ello óbice para continuar con sus actividades de coordinación y organización en apoyo a los Estados miembros. Además, la Agencia debe establecer equipos de supervisores de retorno, es-

17 Frontex. *Tu derecho a presentar una queja ante Frontex*. 2019d [Consulta: 5 abril 2020]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/Complaint_mechanism/2020/Complain_Mechanism_Spanish.pdf.

18 Frontex. «News Release. Frontex rolls out its own patrol cars in operations». 2019b [Consulta: 5 abril 2020].

coltas y especialistas que participarán en ese tipo de operaciones y se incardinarán durante dicha actividad en los equipos europeos de intervención en materia de retorno.

El área en la que no participa la Agencia es en la aportación de información a los Estados miembros para la adopción de las decisiones de retorno, al ser estos procedimientos nacionales, aunque armonizados a nivel europeo mediante lo contenido en la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

Todo lo anterior propició que se estableciera, en la estructura de Frontex, el Centro Europeo de Retornos (European Centre for Returns)¹⁹, que no solo organiza y coordina vuelos de retorno, sino que ayuda a los Estados miembros en la plena identificación y documentación de los nacionales de terceros países sujetos a una decisión de retorno, dispone de una base de datos de expertos para actuar como supervisores de retorno y de aplicaciones informáticas para la gestión de las actividades de retorno. Así mismo, provee de entrenamiento y formación especializada a los expertos de los Estados miembros y facilita el intercambio de información en cuestiones de retorno.

Como muestra de que el respeto a los derechos fundamentales en toda actividad desarrollada por la Agencia es parte intrínseca de la gestión integrada de fronteras, esta nueva regulación incluye la obligación de que se establezca por parte de la misma un mecanismo de denuncia²⁰, en cooperación con el Oficial de Derechos Fundamentales, que facilite el que se disponga de una vía para denunciar cualquier quebrantamiento de los derechos fundamentales que haya podido tener lugar en el marco de una de las operaciones de la Agencia. Por tanto, el mencionado funcionario será el encargado de examinar estas denuncias, de proceder al registro de aquellas que considere admisibles y de dar traslado de las mismas al director ejecutivo de la Agencia, además de informar a los Estados miembros que corresponda en caso de que la denuncia lo sea sobre uno de sus miembros de los equipos de guardias de fronteras y costas. El hecho de que se presente una queja de las anteriormente referidas no implica, en manera alguna, limitación para que el afectado pueda iniciar cualquier otro procedimiento con el objetivo de preservar sus derechos subjetivos ante otras instancias.

En el año 2016 fuimos testigos de otro incremento del presupuesto de la Agencia, que alcanzó un total de 232,2 millones de euros, dedicándose más de un 70% del mismo a la implementación de actividades operativas en apoyo de los Estados miembros. Con respecto a los recursos personales de la Agencia, para el periodo que comprende desde el año 2016 hasta el 2019 se aprueba la ampliación hasta un total de 1000 empleados, aunque a fecha de junio de 2020 el número de empleados con lugar de destino en la sede de la Agencia en Varsovia no haya aún alcanzado los 800, ello debido,

19 Frontex. *European Centre for Returns in Brief*. 2019c [Consulta: 5 abril 2020]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/EU_Centre_For_Returns_2019.pdf.

20 Frontex. (2019, d). Tu derecho a presentar una queja ante Frontex. Recuperado 5 abril, 2020, de https://frontex.europa.eu/assets/Complaint_mechanism/2020/Complain_Mechanism_Spanish.pdf.

en gran medida, a la dificultad que existe para poder gestionar un gran número de procesos selectivos en un corto espacio de tiempo, además de la especificidad de los puestos de trabajo que se convocan, lo que conlleva que sea complicado el conseguir un elevado número de candidatos que reúnan los requisitos que se determinan para cubrir determinadas plazas.

La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, primera Agencia Europea conferida como Fuerza y Cuerpo de Seguridad

Tal y como plantea Fernandez-Rojo²¹, el nuevo reglamento «confiere por primera vez poderes ejecutivos y coercitivos al cuerpo estatutario de la Guardia Europea de Fronteras y Costas».

En las conclusiones acordadas por el Consejo Europeo el 20 de junio de 2019 se adopta la nueva Agenda Estratégica de la Unión Europea para el periodo 2019-2024, centrando los objetivos de la misma en cuatro prioridades:

1. Proteger a los ciudadanos y las libertades.
2. El desarrollo de una base económica sólida y dinámica.
3. Lograr la construcción de una Europa climáticamente neutra, esto es, más ecológica, justa y social.
4. Promoción de los intereses y valores europeos en el plano internacional.

Dentro del primero de los objetivos marcados por esta agenda se hace una declaración de intenciones que, a su vez, marca el destino de la nueva Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, Frontex, llegando a decir que:

«Debemos garantizar la integridad de nuestro territorio. Hemos de saber quién accede al territorio de la UE y ser nosotros quienes decidamos dicho acceso. El control efectivo de las fronteras exteriores es condición previa indispensable para garantizar la seguridad, mantener el orden público y velar por el funcionamiento adecuado de las políticas de la UE, en consonancia con nuestros principios y valores»²².

Prosigue el Consejo Europeo con la evolución de esta idea, aportando unas características principales que veremos que han sido desarrolladas en la nueva normativa de Frontex, existiendo por su parte una determinación total con respecto al desarrollo de una política migratoria global que sea eficaz, realzando la necesidad de continuar

21 FERNÁNDEZ-ROJO, D. «Los poderes ejecutivos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas: del Reglamento 2016/1624 al Reglamento 2019/1896». *Revista Catalana de Dret Públic*. 2020, n.º 60, pp. 181-185. Disponible en: <https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3385>, p. 193.

22 Consejo Europeo. *Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo en la Reunión del Consejo Europeo de 20 de junio de 2019*. 20 de junio de 2019 [Consulta: 2 mayo 2020]. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2019-INIT/es/pdf>, p. 8.

en la senda de la cooperación con los países no solo de origen, sino también de tránsito, de los inmigrantes que llegan a las fronteras exteriores de la Unión Europea, para combatir la inmigración irregular y la trata de seres humanos, a la par que se refuerza la realización de retornos efectivos; todo lo anterior complementado por la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza, la adopción de medidas adecuadas que garanticen el adecuado funcionamiento del espacio Schengen o un consenso sobre la reforma del Reglamento de Dublín (Reglamento (UE) n.º 604/2013), entre otras cuestiones.

La estructura de Frontex, establecida tras la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2016/1624²³, no llegó a consolidarse ni se lograron los objetivos marcados en dicha norma, así como tampoco se desarrolló de manera adecuada el factor de guardia costera tal y como desarrolla Juan Santos Vara²⁴, que destaca que, si bien los elementos de SAR han sido incluidos y no se desarrollaron, las circunstancias de seguridad pueden hacer inevitable ese extremo.

Tras lo anterior, el día 13 de noviembre de 2019 se aprobó el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) n.º 2016/1624. Es importante señalar que la aprobación de la misma no ha sido consecuencia directa de una situación de grave crisis migratoria inmediatamente anterior, sino que ha sido una evolución natural de la anterior reglamentación del año 2016, y ello como reacción a las principales dificultades encontradas para su completa implementación, de manera ágil y eficaz, en unos cortos plazos de tiempo.

El articulado del nuevo Reglamento (UE) 2019/1896²⁵ se inicia con la referencia a que la Guardia Europea de Fronteras y Costas se crea con un claro objetivo, que con la misma se garantice una gestión europea integrada de las fronteras exteriores de la Unión Europea (IBM —Integrated Border Management—, por sus siglas en inglés). Al objeto de lograr este ambicioso objetivo, este nuevo reglamento establece que dicho concepto deberá constar de elementos como el control fronterizo, en toda su exten-

23 Reglamento 2016/1624/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento 2016/399/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento 2007/863/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento 2004/2007/CE del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo, DO, L 251, de 16.09.2016. Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1574327770061&uri=CELEX:32016R1624>.

24 SANTOS VARA, J. «The European Coast Guard in the new Frontex regulation: a grandiloquent concept». En: CHEVALIER GOVERS, C. (ed.). *De Frontex à Frontex: vers l'émergence d'un service européen des gardes-côtes et gardes-frontières*. Bruylant 2019.

25 Reglamento 2019/1896/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, y por el que se derogan los Reglamentos 2013/1052/UE y 2017/1624/UE, DO, L 295, de 14.11.2019 (en adelante, «Reglamento Frontex»). Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1574327664954&uri=CELEX:32019R1896>.

sión, desde medidas para el cruce legal, medidas de prevención, detección de la delincuencia transfronteriza o la identificación de personas vulnerables o que necesiten protección internacional; operaciones de búsqueda y salvamento de personas en el mar (SAR —Search and Rescue Operations—, por sus siglas en inglés); análisis de riesgos, tanto en lo que se refiere a la seguridad interior como a la seguridad de las fronteras exteriores; cooperación e intercambio de información entre las diferentes autoridades de cada Estado miembro con competencias en la protección y control de las fronteras exteriores, además de con aquellas que tengan entre sus funciones el retorno de ciudadanos extranjeros a sus países de origen; cooperación e intercambio de información, dentro del ámbito que se regula en el Reglamento, no únicamente entre los Estados miembros, sino entre estos y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas; cooperación a nivel de la Unión Europea entre los órganos, organismos e instituciones con competencia en los ámbitos que se regulan en el Reglamento; cooperación tanto con los países de origen como con los de tránsito de los inmigrantes irregulares que llegan a la Unión Europea; adopción de medidas dentro del espacio Schengen encaminadas a reforzar el control fronterizo y a la lucha contra los delitos transfronterizos; retorno de nacionales de terceros países que hayan sido objeto de una resolución de retorno; uso de última tecnología; garantizar la correcta aplicación del Derecho de la Unión en lo que se refiere a la gestión de las fronteras, mediante el uso de un mecanismo de calidad, particularmente el sistema de evaluación Schengen, la evaluación de las vulnerabilidades o, incluso, mecanismos nacionales; todo ello complementado con mecanismos de solidaridad, con especial incidencia en los de financiación de la Unión Europea.

Esta extensa descripción sobre el contenido de la gestión europea integrada de las fronteras se completa con los elementos generales de ejecución de la misma, que resultan ser los derechos fundamentales, la educación, la formación y la investigación e innovación.

La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas se había encontrado en los últimos años con verdaderos obstáculos para incrementar el número de su personal, identificándose los principales problemas para la nueva contratación con condiciones poco atractivas, particularmente para los candidatos de países de la Unión Europea con un nivel de vida más alto, que han dificultado enormemente mantener un equilibrio entre las nacionalidades de dichos empleados.

A lo anterior se le han unido otros factores relevantes, tales como la rapidez con que se ha querido aumentar el número de empleados de la Agencia, lo que resultó en dificultades para la unidad de recursos humanos, que no disponía del suficiente número de personas para gestionar de manera eficaz todos los procesos selectivos que se pusieron en marcha en breves espacios de tiempo, con los consiguientes retrasos en las resoluciones de dichos procesos selectivos. Estos retrasos generaron que algunos de los candidatos, que con tanta dificultad habían sido seleccionados, optaran por intentar conseguir puestos de trabajo en otras agencias europeas con las que hay una fuerte coincidencia de perfiles de los candidatos, tales como Europol o la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO).

Otro de los procedimientos que resultan difíciles para la Agencia es lograr que los propios Estados miembros autoricen la cesión de Expertos Nacionales Destacados en comisión de servicio (SNE —Seconded National Experts—, por sus siglas en inglés) y, en caso de que así lo hagan, el conseguir que los mismos se mantengan por un periodo largo de tiempo, ya que dicho funcionario continúa percibiendo el salario de su Estado miembro, recibiendo de Frontex únicamente la correspondiente dieta de alojamiento y manutención.

Todo lo anterior parece haber motivado al legislador para la aprobación de un cuerpo permanente (Standing Corps) de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que tendrá una capacidad de hasta 10.000 miembros de personal operativo, y cuya dotación deberá completarse en el periodo de 2020 a 2027.

Pero este cuerpo permanente de guardias de fronteras no se compondrá únicamente por personal contratado directamente por la Agencia, incluyendo en esta categoría a los agentes temporales, los agentes contratados y los expertos nacionales destacados a la sede de Frontex en Varsovia, sino que, además, los Estados miembros tendrán la obligación de aportar un número determinado de expertos en otras tres modalidades diferentes. La primera de ellas, como personal en comisión de servicio de larga duración, hasta un máximo de cuatro años, así como expertos para los despliegues de corta duración, que no se extenderán más allá de un periodo de cuatro meses dentro de un año natural, siendo la tercera de las categorías la de los expertos que formarán parte de la reserva de reacción rápida.

Otra de las cuestiones relevantes con respecto a los expertos de corta duración reside en que todos estos expertos aportados por los Estados miembros deberán ser identificados y registrados en la base de datos de OPERA, y vinculados con uno o varios perfiles de trabajo, pudiendo además los mismos ser entrevistados para verificar que reúnen los requisitos para participar en los despliegues operativos de Frontex.

Con respecto a los expertos en comisión de servicios de larga duración, se continuará con el mismo procedimiento, es decir, los candidatos propuestos por los Estados miembros tendrán que pasar un proceso selectivo compuesto, al menos, por una fase de concurso y otra de oposición, en la que deberán realizar una prueba teórico-práctica, además de una entrevista personal.

El primer proceso selectivo para el cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas está en marcha para cubrir un total de 700 plazas de agentes temporales y contratados que deberían de estar desplegados en las diferentes actividades operativas de la Agencia en enero del 2021²⁶, aunque la pandemia del COVID-19 ha alterado la temporalización del proceso y es posible que exista algún tipo de retraso en su incorporación final.

26 Frontex. «News Release. We are recruiting Frontex border guards». 2019d [Consulta: 3 mayo 2020]. Disponible en: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/we-are-recruiting-frontex-border-guards-qdiBSA>.

De todas maneras, lo anterior no significa que la Agencia vaya a contratar directamente a 10⁰000 guardias de fronteras, sino que sobre esa cantidad se debe hacer un desglose conforme a lo contenido en los anexos de la regulación, de donde podemos extraer que cuando lleguemos al año 2027, los Estados miembros deberán estar aportando, en total, un máximo de 1500 expertos en comisión de servicio de larga duración, 5500 para los despliegues de corta duración, además de otros 1500 expertos que formarán parte de la reserva de reacción rápida, y que deben estar facilitados desde un inicio.

Es de esperar que estas cifras puedan sufrir alguna modificación en los próximos años, ello para adaptar la estructura de la Agencia a la realidad de cada momento, y como resultado del procedimiento de revisión que se contempla en la regulación y que tendrá lugar, como muy tarde, el 31 de diciembre de 2023.

Habiendo quedado más que patente el hecho de que la nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas se concibe como una fuerza y cuerpo de seguridad cuyos miembros desarrollarán sus funciones vistiendo el uniforme propio de la Agencia, o el de sus Estados miembros en aquellos casos en que se encuentren en comisión de servicio, de larga o corta duración, pero con el añadido de un distintivo que los identifique como parte del despliegue de Frontex. De hecho, a fecha de noviembre de 2020 ya hay funcionarios en formación en tres academias de dos países miembros, uniformados y recibiendo el entrenamiento propio de guardia de fronteras.

Además, en la mayoría de los servicios en los que vistan uniforme llevarán sus armas de fuego reglamentarias y es por tanto que el nuevo reglamento ha regulado expresamente el uso de la fuerza y de las armas por parte de su personal estatutario, dedicándole la totalidad del anexo V, detallando conceptos legales tales como el principio de necesidad, el de proporcionalidad, o el denominado como *deber de precaución*.

Pese a que Frontex ya contaba en su estructura con una unidad de investigación e innovación, el nuevo reglamento contempla que tendrá el deber de aplicar las secciones del Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea que estén vinculadas con la seguridad de las fronteras. El actual programa es conocido como Horizonte 2020, siendo sus pilares básicos: «Ciencia excelente», «Liderazgo industrial» y «Retos de la sociedad». Este instrumento específico de financiación permitirá que las ideas más brillantes lleguen más rápidamente al mercado y puedan aplicarse en ciudades, hospitales, fábricas, tiendas y hogares lo antes posible.

La responsabilidad de la Agencia será la de gestionar algunas etapas de la fase de ejecución de algunos programas, así como algunas fases del ciclo vital de proyectos específicos, según lo aprobado por la Comisión; deberá igualmente adoptar instrumentos de ejecución presupuestaria y operacionales necesarias para gestionar el programa; además, prestará apoyo en la ejecución de programas, pudiendo llevar a cabo sus propios proyectos piloto de investigación relacionados con su mandato, y de conformidad con este reglamento, debiendo publicar información detallada sobre los mismos. De hecho, en la propia página web de Frontex se pueden encontrar proyectos de innovación y desarrollo llevados a cabo con anterioridad a la entrada en vigor de este nuevo

reglamento, aunque haciendo uso de diferentes fondos, bien propios de la Agencia o vinculados con proyectos de la Unión Europea, tales como el programa Copernicus²⁷, en el que la Agencia colabora desde el año 2014.

La Agencia deberá garantizar que se cree, y comience a ser operativa, la unidad central SEIAV (Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes), tal como se contempla en el artículo 7 del Reglamento (UE) 2018/1240; como novedad, también será la responsable de la explotación del sistema Documentos Auténticos y Falsos en Red (FADO), que se estableció conforme a la Acción Común 98/700/JAI. Con respecto al SEIAV, la Agencia tiene previsto que su estructura quede incardinada en la propia de Frontex, quedando compuesta por un total de 250 empleados, existiendo en la actualidad un equipo dedicado a su desarrollo e implementación. En referencia al sistema FADO, el Reglamento (UE) 2020/493 acaba de derogar la Acción Común 98/700/JAI, dejando constancia en su artículo 3 de que será la Agencia de la Guardia de Fronteras y Costas la que garantizará su adecuado funcionamiento, quedando dentro de sus funciones el alimentar el sistema con las contribuciones hechas por los diferentes Estados miembros u otros usuarios autorizados.

La nueva regulación también establece que se deberá crear una red segura para el intercambio de información no solo entre las autoridades nacionales de los Estados miembros, sino de estos con la Agencia, además de para que sirva como herramienta para la cooperación operativa entre todos ellos. Esta nueva red segura también será usada para el intercambio de información con las autoridades de terceros países en los que Frontex desarrolle alguna actividad, aunque se verá parcialmente limitada en cuanto al tipo de datos y la extensión en la que los mismos podrán ser compartidos.

Esta red segura, a la que se refiere el nuevo reglamento, tendrá como base el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), quedando así derogado el Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR). El nuevo EUROSUR queda establecido como:

«...un marco integrado para el intercambio de información y para la cooperación operativa en la Guardia Europea de Fronteras y Costas destinado a mejorar el conocimiento de la situación y aumentar la capacidad de reacción a efectos de la gestión de las fronteras, en particular con el fin de detectar, prevenir y combatir la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza, y de contribuir a garantizar la protección y el salvamento de las vidas de los migrantes». (Reglamento (UE) 2019/1896, p. 29)²⁸.

27 UNIÓN EUROPEA. Página de inicio de Copernicus. S. f. [Consulta: 2 mayo 2020]. Disponible en: <https://www.copernicus.eu/es>.

28 UNIÓN EUROPEA. «Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.ºs 1052/2013 y (UE) 2016/1624». *Diario Oficial de la Unión Europea* L 295, 13 de noviembre de 2019.

Pese a que la responsabilidad sobre esta nueva red de comunicación segura recae sobre la Agencia será la Comisión, en estrecha cooperación con Frontex, la que se encargará de adoptar y facilitar una guía práctica para la correcta implantación y gestión de EUROSUR, cuya limitada cooperación destaca Acosta en una de sus aportaciones²⁹.

Para el correcto conocimiento de la situación, los mapas de situación nacionales contarán con diferentes niveles de información, concretamente con uno relativo a hechos relacionados con incidentes de cruce no autorizados de fronteras y delincuencia transfronteriza; un nivel operativo que contenga toda la información relativa a las operaciones de la Agencia, de conformidad con lo contenido en los planes operativos; un nivel analítico en el que queden reflejados los diferentes niveles de impacto asignados a cada una de las zonas de las fronteras exteriores de la Unión Europea, que contenga además informes analíticos aportados no solo por Frontex sino por los Estados miembros, así como cualquier otra información que pudiera servir de apoyo.

Los mapas de situación nacionales serán la base para la elaboración del mapa de situación europeo, información a la que se añadirá aquella recopilada por los oficiales de enlace de la Agencia, las delegaciones, operaciones y misiones de la Unión Europea, autoridades de terceros países en el contexto de acuerdos bilaterales o multilaterales, otros órganos y organismos de la Unión Europea, organizaciones internacionales competentes según este reglamento, así como de otras fuentes, como pudieran ser las fuentes abiertas.

Dentro de la normativa de EUROSUR nos encontramos con los Servicios de Fusión de EUROSUR, mediante los que la Agencia proporcionará apoyo a los Estados miembros, a la Comisión, o para sí misma, proporcionando información relevante sobre la situación en las fronteras exteriores, la zona prefronteriza o sobre terceros países.

Estos servicios usan tecnología de última generación para posibilitar la obtención de datos relativos a buques u otras embarcaciones que pudieran ser utilizadas para favorecer la inmigración ilegal o para cometer crímenes de índole transfronteriza; seguimiento selectivo de puertos y zonas costeras de terceros países considerados de origen o tránsito para inmigrantes ilegales que llegan a la Unión Europea; seguimiento y análisis de zonas designadas de las fronteras aéreas, marítimas o terrestres; evaluación medioambiental de zonas marítimas, así como en las fronteras terrestres; seguimiento de los medios de comunicación, información pública y análisis de actividades en internet, pareciendo que aquí se pudiera estar refiriendo la normativa a la implementación de un servicio de inteligencia de fuentes abiertas; además del análisis de información obtenida de sistemas de información a gran escala para la detección de rutas y *modus operandi* para la facilitación de la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza.

²⁹ ACOSTA SÁNCHEZ, M. A. «El sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR): a vueltas con la participación de Reino Unido en Schengen - Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, de 8 de septiembre de 2015, España C. Parlamento y Consejo». *Revista General de Derecho Europeo*. 2016, n.º 39.

Fortalezas y retos

En cuanto a las fortalezas, la actual Agencia Europea de Fronteras y Costas, desde sus inicios, ha sido el sostén principal para que sea viable el mantener el espacio Schengen, el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea. Vista la evolución de la Agencia en un relativo corto espacio de tiempo, teniendo en cuenta el ritmo de la maquinaria europea, el continuo refuerzo de su mandato y competencias en la gestión de las fronteras exteriores, la clara vinculación entre las modificaciones sufridas por la Agencia y los momentos de crisis migratoria a los que se ha enfrentado la Unión Europea, así como el hecho innegable de que la Agencia ha sido el remedio para el mantenimiento del espacio Schengen, con la supresión de las fronteras interiores y el refuerzo de las exteriores, parece que nos encontramos en una posición ventajosa para poder afirmar que, de seguir creciendo y evolucionando de la mano de las instituciones europeas, podría llegar a convertirse incluso en solución para el mantenimiento del espacio Schengen tal como lo conocemos a día de hoy, aunque para ello haya de pasar aún por nuevos estadios de madurez, hasta quizá el punto en que la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas sea completamente autosuficiente y autónoma, con competencias plenas y supranacionales para la protección de las fronteras exteriores de la Unión Europea. Es evidente que para llegar hasta este último paradigma debamos hablar de la futura necesidad de reformas legislativas de mayor calado y que afectarían incluso al Tratado de la Unión Europea (TUE) y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, en su continua evolución, parece haberse concienciado de los problemas del pasado, y tomando una cierta ventaja de la posición privilegiada que actualmente ostenta, debida principalmente a la Agenda Estratégica de la Unión Europea para el próximo ciclo institucional, no mantiene una posición estática a la espera de que sea la Comisión Europea la que promueva los futuros cambios en su regulación, sino que, sin tan siquiera haber conseguido aún los objetivos marcados por la regulación más reciente, el Reglamento (UE) 2019/1896, ya parece enfocar nuevos retos o al menos eso es lo que se puede extrapolar de las declaraciones de su director ejecutivo incluidas en el informe 2019, en el que podemos leer los tres objetivos estratégicos para el futuro: «Tenemos que saber para poder ayudar a los Estados miembros en las fronteras y, a partir de dicho conocimiento, crear capacidades para adaptar nuestra respuesta operativa».

Esta frase, *a priori* sencilla, parece entrañar una verdadera declaración de intenciones del camino de futuro que la Agencia desea emprender, y que vamos a tratar de desglosar a continuación.

Haciendo referencia a «saber», podemos intuir que la Agencia, pese a poder estar en algún sentido satisfecha con los actuales mecanismos establecidos, busca el acceso con menos limitaciones a determinados datos con respecto a la situación de las fronteras exteriores de los diferentes Estados miembros, antojándose como necesario el que el sistema de evaluación de riesgos continúe mejorando y que cada vez los Estados miembros faciliten datos más completos y de una forma más regular que

permita dichas evaluaciones de manera permanente; además de la obtención de datos e información referente a los incidentes relacionados con cruces ilegales de frontera y delincuencia transfronteriza, sería deseable el que se modificara la normativa en lo que se refiere a la obtención, gestión y conservación de datos personales obtenidos no solo durante las actividades de la Agencia, sino a través de cualquier fuente disponible, lo que mejoraría la posición de la Agencia como fuerza y cuerpo de seguridad; es evidente que el acceso por parte de los expertos de la Agencia, aquellos que lo necesiten para el desempeño de sus funciones, a bases de datos como el Sistema de Información Schengen II, las bases de datos nacionales de los Estados miembros en los que estén desplegados, la base de datos del SEIAV o, incluso, bases de datos internacionales como la de Interpol, convertirían a los guardias de frontera de la Agencia en un verdadero valor añadido para el país en el que se encontraran desplegados.

Apreciamos que la palabra «ayudar» implica el estar en disposición de proveer de ayuda a los Estados miembros que lo necesiten, lo que conlleva el tener unas capacidades ejecutivas plenas, que permitieran a la Agencia el poder prestar esa ayuda aun cuando los Estados miembros no lo hayan solicitado, es decir, que la decisión de implementar una actividad de la Agencia podría, en el futuro, no quedar completamente bajo la decisión del Estado miembro afectado, sino que podría ser propuesta por propia iniciativa de la Agencia e impuesta, si se considera procedente, por parte de la Comisión Europea, alcanzando esta conclusión no a través de meras especulaciones, sino porque ya este sistema quedó propuesto por la Comisión, aunque enmendado por el Parlamento Europeo en el considerando 32 del informe sobre dicha propuesta³⁰, en el que incluyó que dicha iniciativa de la Agencia se podía dar pero que debía contar con la aprobación del Estado miembro afectado.

Y si, a partir de todo ese conocimiento nuevo, la Agencia pretende «crear» capacidades para así adaptar su respuesta operativa, queremos ver en ello la idea de ir algo más allá del actual mandato, con la creación de nuevas capacidades que, no pudiendo ser abordadas individualmente por cada uno de los Estados miembros debido a su desequilibrio entre coste y eficiencia, convertirían a la Agencia en imprescindible en el sostenimiento de la gestión europea integrada de las fronteras exteriores. En este particular podemos pensar en cuestiones relativas a las nuevas tecnologías para el control de las fronteras exteriores, nombrando a modo de ejemplo el reconocimiento biométrico de las personas, o la aplicación de inteligencia artificial para el manejo de gran cantidad de datos generados a nivel europeo, entre otros muchos avances sobre los que pueda trabajar la Agencia al disponer de presupuesto europeo para ello.

³⁰ PARLAMENTO EUROPEO (2019, 12 febrero). *Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, y por el que se derogan la Acción Común n.º 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo (COM (2018)0631 – C8-0406/2018 – 2018/0330(COD))*. 12 de febrero de 2019 [Consulta: 10 mayo 2020]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0076_ES.html.

En cuanto a los retos, durante este artículo hemos detallado un gran número de innovaciones jurídicas y operativas que permitirán asegurar unos mejores procesos de gestión integrada de fronteras. Sin embargo, para la correcta implementación de todas estas novedades introducidas por el nuevo reglamento de la Agencia de la Guardia de Fronteras y Costas será necesario el que se amplíe el presupuesto anual de la Agencia.

Mientras que el presupuesto de la Unión Europea³¹ aumentó para el año 2020 en un 0,6%, el aprobado para Frontex lo hizo en un 32,4% con respecto al del año 2019, o lo que es lo mismo, en 101,4 millones de euros, principalmente para el desarrollo e implementación de un cuerpo permanente de guardias de fronteras.

Nuevamente, los Estados miembros se ponen de acuerdo para darle un gran impulso a la Agencia, siendo ello un signo evidente de la relevancia que ha ido tomando en el ámbito de la Unión Europea, convirtiéndose en un referente para la protección de las fronteras exteriores de la Unión Europea, además de como principal garante de la continuidad y fortalecimiento del espacio Schengen.

Lo más preocupante, y lo que parece haber impulsado las diferentes regulaciones de la Agencia, es el hecho de que ante una crisis migratoria ha devenido en certeza la realidad de que los Estados miembros, de manera individual, no tienen los recursos suficientes para llevar a cabo una gestión integrada de sus fronteras exteriores, lo que, a su vez, implica que quede en entredicho la viabilidad del espacio Schengen, que debe compensar con medidas de control en sus fronteras exteriores el riesgo de la supresión de las fronteras interiores.

Lo anterior ha sido desarrollado por Fernández-Rojo³², que manifiesta que resulta «arduo [...] lograr un equilibrio entre el diseño de una estrategia integrada efectiva para la gestión de las fronteras y la renuencia de los Estados miembros a conferir poderes operativos directamente vinculados a su núcleo de soberanía», en la que quizás sea la mayor dificultad para la eficiencia del proyecto.

La forma que han encontrado las instituciones de la Unión Europea para paliar estas carencias en las fronteras exteriores es la ampliación del mandato y responsabilidades de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, potenciando sus estructuras y mecanismos para que llegue a estar en posición de poder aportar esos recursos de los que pueden carecer los Estados miembros ante situaciones de crisis migratorias. Sin embargo, no parece que la Agencia haya alcanzado aún ese estadio de madurez, aunque la última de las regulaciones se puede considerar como prometedora al respecto, teniendo en cuenta la creación de un cuerpo permanente de guardias de frontera, la corresponsabilidad para la gestión europea integrada de las fronteras exteriores, la promoción de la cooperación con terceros países e instituciones internacionales.

31 Consejo de la Unión Europea. «Presupuesto de la UE para 2020: el Consejo acuerda su posición». 10 de julio de 2019 [Consulta: 3 mayo 2020]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/07/10/2020-eu-budget-council-agrees-its-position/>.

32 FERNÁNDEZ-ROJO, D., *Op. cit.*, p. 193.

les o la creación en su estructura del Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV).

Conclusiones

La gestión fronteriza de la Unión Europea, a través del Integrated Border Management, es uno de los elementos clave del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia por el que la mayor parte de la atención se dedica a las fronteras exteriores tras haber eliminado el control de las interiores.

Lo anterior evidencia unos altos niveles de confianza y, por ende, solidaridad, entre los países del espacio Schengen, pero, a la vez, una necesidad de contar con una institución como Frontex que pueda identificar y monitorear las necesidades para la correcta protección de las fronteras exteriores, e incluso, y de manera creciente, tomar responsabilidades que tradicionalmente estaban reservadas solamente a los Estados miembros.

Este artículo se ha enfocado en fortalezas para el modelo europeo, en especial en la importancia de la consecución de objetivos comunes a través de los esfuerzos solidarios de los Estados miembros, ya que, como se ha comprobado durante la gestión de las grandes crisis migratorias pasadas, ninguno de los Estados miembros tiene las capacidades para realizar dicha gestión integral de las fronteras exteriores de manera individual, requiriendo ayuda que se ha materializado a través de Frontex.

En cuanto a los retos, la mayoría de ellos se están respondiendo, aumentando la financiación de Frontex y reduciendo la suspicacia hacia la pérdida de soberanía — siendo el control de las fronteras un elemento básico de la misma— en base a varios hechos históricos, entre los que destaca la crisis de los refugiados de 2015.

El nuevo Standing Corps se va a convertir en un paso firme y decidido al que le seguirán varios en pro de seguir manteniendo el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en plena forma.

Bibliografía

- ACOSTA SÁNCHEZ, M. A. «El sistema europeo de vigilancia de fronteras (EURO-SUR): a vueltas con la participación de Reino Unido en Schengen - Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, de 8 de septiembre de 2015, España C. Parlamento y Consejo». *Revista General de Derecho Europeo*. 2016, n.º 39.
- Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0? Documento de Opinión III/2019. Instituto Español de estudios estratégicos. 2019.
- BERTELSMANN STIFTUNG. *Escaping the escape: Towards solutions to the Humanitarian Migration Crisis*. Berlin: Bertelsmann Stiftung 2017.

- DE CASTRO, A. «EUNAVFOR MED: securitization of borders?». Atenas: Research Institute for European and American Studies (RIEAS) 2015.
- DE CASTRO, A.; MATEI, C. «Las fronteras exteriores de la Unión Europea. Crisis de los refugiados y Brexit: Schengen ante la encrucijada». *Revista Temática CAEN* (Centro de Altos Estudios Nacionales, Escuela de Posgrado). 2016 (2), pp. 185-204.
- COMISIÓN EUROPEA. (2014). *Horizonte 2020. Programa Marco de Investigación e Innovación*. 2014 [Consulta: 2 mayo 2020]. Disponible en: https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020_ES_KI0213413ESN.pdf.
- COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones con respecto a una Agenda Europea de Migración*. 13 de mayo de 2015, p. 20 [Disponible: 4 abril 2020]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2015:0240:FIN:ES:PDF>.
- (2019). *La Europa sin Fronteras. El Espacio Schengen*. 2019 [Consulta: 4 abril 2020]. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr311126_es.pdf.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Presupuesto de la UE para 2020: el Consejo acuerda su posición». 10 de julio de 2019 [Consulta: 3 mayo 2020]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/07/10/2020-eu-budget-council-agrees-its-position/>.
- CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo en la Reunión del Consejo Europeo de 20 de junio de 2019*. 20 de junio de 2019 [Consulta: 2 mayo 2020]. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2019-INIT/es/pdf>.
- EUROPOL. «Secure Information Exchange Network Application (SIENA)». 2019 [Consulta: 5 abril 2020]. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/information-exchange/secure-information-exchange-network-application-siena>.
- FERNÁNDEZ-ROJO, D. *The introduction of an individual complaint mechanism within FRONTEX: two steps forward, one step back*. Wolters Kluwer 2016.
- «Los poderes ejecutivos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas: del Reglamento 2016/1624 al Reglamento 2019/1896». *Revista Catalana de Dret Públic*. 2020, n.º 60, pp. 181-185. Disponible en; <https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3385>.
- FRONTEX. *Presupuesto de Frontex*. 2015 [Consulta: 6 junio 2020]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Budget/Budget_2015_N3.pdf.
- *Informe Anual de Frontex 2015*. 2015b [Consulta: 4 abril 2020]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2015/General_Report_ES.pdf.

- «News Release. Frontex to begin collecting personal data in Greece on suspected criminals». 22 de noviembre de 2016, b [Consulta: 5 abril 2020]. Disponible en: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-to-begin-collecting-personal-data-in-greece-on-suspected-criminals-gJzx8D>.
- *Informe Anual de Frontex 2017*. 2018 [Consulta: 5 abril 2020]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2017/CAAR_2017_adopted_ES.pdf.
- «News Release. Frontex rolls out its own patrol cars in operations». 2019a [Consulta: 5 abril 2020].
- *European Centre for Returns in Brief*. 2019b [Consulta: 5 abril 2020]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/EU_Centre_For>Returns_2019.pdf.
- *Tu derecho a presentar una queja ante Frontex*. 2019c [Consulta: 5 abril 2020]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/Complaint_mechanism/2020/Complain_Mechanism_Spanish.pdf.
- «News Release. We are recruiting Frontex border guards». 2019d [Consulta: 3 mayo 2020]. Disponible en: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/we-are-recruiting-frontex-border-guards-qd1BSA>.
- JUNCKER, J. «Estado de la Unión 2015: La hora de la sinceridad, la unidad y la solidaridad». 9 de septiembre de 2015 [Consulta: 4 abril 2020]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_15_5614.
- PARLAMENTO EUROPEO. *Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan la Acción Común n.º 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo (COM (2018)0631 – C8-0406/2018 – 2018/0330(COD))*. 12 de febrero de 2019 [Consulta: 10 mayo 2020]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0076_ES.html.
- SANTOS VARA, J. «The EU's agencies. Ever more important for the governance of the Area of Freedom, Security and Justice». En: TRAUNER, F.; RIPOLL SERVENT, A. (eds.). *Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*. Routledge 2018, pp. 445-455.
- «La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2018, n.º 59, pp. 143-186.
- «The European Coast Guard in the new Frontex regulation: a grandiloquent concept». En: CHEVALIER GOVERS, C. (ed.). *De Frontex à Frontex: vers l'émergence d'un service européen des gardes-côtes et gardes-frontières*. Bruylant 2019.

UNIÓN EUROPEA. Página de inicio de Copernicus. S. f. [Consulta: 2 mayo 2020].
Disponible en: <https://www.copernicus.eu/es>.

UNIÓN EUROPEA. «Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.ºs 1052/2013 y (UE) 2016/1624». *Diario Oficial de la Unión Europea* L 295, 13 de noviembre de 2019.

UNHCR. «UNHCR: Total number of Syrian refugees exceeds four million for first time». 9 de julio de 2015 [Consulta: 4 abril 2020]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/news/press/2015/7/559d67d46/unhcr-total-number-syrian-refugees-exceeds-four-million-first-time.html>.

Artículo recibido: 01 de julio de 2020.

Artículo aceptado: 23 de noviembre de 2020.

Mario Gallego Cosme

Doctor en Seguridad Internacional por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM, UNED)

Correo: mgallego136@alumno.uned.es

Los pequeños Estados insulares en desarrollo: entre el concepto y su aplicación

Small Island Developing States: Between Concept and Its Application

Resumen

El concepto de Pequeño Estado Insular en Desarrollo —PEID— sirve para categorizar a un grupo de Estados sobre el cual, con base a ciertas características geográficas y socioeconómicas, se justifica una especial consideración por parte de la ONU. Se trata de un término que, en principio, pareciera explicarse por sí solo aludiendo a los elementos que lo componen. Sin embargo, por diversos motivos, su aplicación ha resultado problemática, pues hay un buen número de PEID que no cumplen satisfactoriamente con los requisitos que se desprenden del propio término para considerarse como tal. Por ello, a partir de la revisión de los elementos que justifican la razón de ser de los PEID, este artículo invita a la reflexión acerca de la utilidad actual de este concepto.

Palabras claves

Estados insulares, islas, ONU, PEID, UN-OHRLS.

Abstract

The concept of Small Island Developing State —SIDS— was coined to categorize a group of States considered as a special group by the United Nations because of certain geographic and socioeconomic characteristics. It is a term that, in principle, seems to be self-explanatory by simply referring to the elements that compose its name. However, for various reasons, its application has been problematic, since there are some States which are considered to be SIDS in spite of not complying with some of the requirements that would follow from the term itself. By reviewing the elements that should be taken into account to justify a SIDS status, this essay invites to reflection on the current usefulness of the concept itself.

Keywords

Island States, Islands, SIDS, UN, UN-OHRLS.

Citar este artículo:

GALLEGO COSME, M. «Los pequeños Estados insulares en desarrollo: entre el concepto y su aplicación». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2020, n.º 16, pp. 99-116

Introducción

El término *Pequeño Estado Insular en Desarrollo* —PEID o SIDS, por sus siglas en inglés— se utiliza para englobar al conjunto de países que, en torno a ciertas características geográficas y socioeconómicas, presentan retos comunes en el ámbito internacional. Evidentemente, la sigla *SIDS* es —al menos en apariencia— lo suficientemente descriptiva como para entender que esta se refiere a Estados que aún se encuentran en proceso de desarrollo socioeconómico y que además son islas de pequeño tamaño. Sin embargo, por más que los criterios que comprenden el término *PEID* o *SIDS* parecen ser bastante claros, en la práctica no siempre ha resultado fácil determinar cuándo estos se cumplen.

El presente artículo indaga acerca de los aspectos básicos que se tienen en cuenta para definir qué son los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo. Para ello, a lo largo del texto se realiza un repaso acerca de las cuestiones que, en principio, delimitan este objeto de estudio. Como se verá en adelante, esta etiqueta no está exenta de cierta subjetividad en cuanto a su consideración, ya que los aspectos que conforman este ámbito no siempre son claramente acotables.

Es imprescindible tener presente que el término *Pequeño Estado Insular en Desarrollo* fue acuñado en el seno de la ONU en un contexto de creciente preocupación por las cuestiones vinculadas con el desarrollo económico, pero fueron las problemáticas medioambientales las que le dieron un especial impulso a partir de los años 90. La primera gran ocasión en la que se mencionan las problemáticas de estos territorios de manera expresa fue durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Desarrollados, celebrada en París en septiembre de 1981, en la que se hizo alusión a los «países insulares» de forma muy general y sin resaltar el caso concreto de los más pequeños¹. De igual forma sucedió en la Conferencia de París de 1990 —la segunda histórica sobre esta temática concreta—², mientras que ya para la renombrada Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como Cumbre de Río, de 1992, se aludía específicamente a estos países como «los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo»³. Los siguientes dos hitos en el devenir de este grupo de Estados fueron: la celebración de la primera Conferencia Global de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo de Barbados, llevada a cabo en 1994, y la creación, en el 2001,

¹ UNITED NATIONS. «Report of the United Nations Conference on the Least Developed Countries. Paris, 1-14 September 1981». New York, 1982. <https://undocs.org/pdf?symbol=en/%20A/CONF.104/22/Rev.1>.

² UNITED NATIONS. «Report of the Second United Nations Conference on the Least Developed Countries. Paris, 3-14 September 1990». New York, 1991. <https://undocs.org/es/A/CONF.147/18>.

³ UNITED NATIONS. «Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992. Volume I: Resolutions Adopted by the Conference». New York, 1993. [https://undocs.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1\(Vol.I\)](https://undocs.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I)).

de la Oficina del Alto Representante de las Naciones Unidas para los Países Menos Desarrollados, Estados Enclavados en Desarrollo y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo —más conocida como UN-OHRLS, por sus siglas en inglés—⁴.

Dicha Oficina depende de la Secretaría General de la ONU y trabaja en torno a planes de acción específicos para cada uno de los tres temas a los que refiere su nombre, y mantiene actualizadas las listas de los Estados que componen estos grupos. La sección dedicada a los Países Menos Desarrollados se focaliza en los 47 Estados que se consideran «el segmento más pobre y débil de la Comunidad Internacional»⁵, con base a tres criterios de inclusión: bajos ingresos, elevada vulnerabilidad económica y situación sanitaria y educativa. Por su parte, las áreas dedicadas a los SIDS y a los Estados Enclavados en Desarrollo delimitan su cometido hacia los Estados que cumplen el doble criterio de no considerarse desarrollados y, sobre todo, de presentar características insulares y/o de ausencia de litoral marítimo, según corresponda.

Antigua y Barbuda	Dominica	Jamaica	Rep. Dominicana	Surinam
Bahamas	Fiji	Kiribati	Samoa	Timor Or.
Bahréin	Granada	Maldivas	Santo Tomé y P.	Tonga
Barbados	Guinea-Bissau	E. F. de Micronesia	San Kitts-Nevis	Trinidad y T.
Belice	Guyana	Mauricio	Santa Lucía	Tuvalu
Cabo Verde	Haití	Nauru	San Vicente y G.	Vanuatu
Comoras	Is. Marshall	Palaos	Seychelles	
Cuba	Is. Salomón	Papúa-Nueva G.	Singapur	

Figura 1: Pequeños Estados Insulares en Desarrollo⁶
Fuente: UN-OHRLS

De estos dos últimos grupos mencionados, se debe destacar que los 32 países que son considerados como Estados en desarrollo sin litoral son en efecto enclavados —incluso si estos ostentan derechos de uso de puertos en terceros países o si dicho acceso se realiza por vía fluvial, como en el caso de Paraguay—, al tiempo que se aprecia una elevada homogeneidad interna en cuanto a nivel de desarrollo se refiere. Sin embargo, a pesar de que, debido a su trabajo enfocado en los SIDS a partir de diversas facetas, la UN-OHRLS se enarbola como un referente mundial en esta materia⁷, desde un punto de vista objetivo, algunos de los 38 Estados de su lista —mostrados en la figura 1— no cumplirían satisfactoriamente con todos los criterios que explican su adhesión a dicho grupo.

4 GALLEGO COSME, Mario. «De Barbados a Samoa: Repaso a los principales hitos para los intereses de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo desde 1994 hasta 2014». *Revista UNISCI*. 2015, n.º 38, pp. 169-183. http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2015.n38.49650.

5 UN-OHRLS. *Istanbul Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2011-2020*. 2011, p. 13. https://issuu.com/unohrlls/docs/istanbul_declaration_and_programme.

6 UN-OHRLS. «List of SIDS». S. f. <https://www.un.org/ohrlls/content/list-sids>.

7 Existen otros listados de SIDS, como los considerados por UNCTAD o por la Commonwealth, pero el referente es el listado por la UN-OHRLS.

El motivo principal que explicaría todas las inclusiones estriba en que, al momento de iniciar sus funciones, la UN-OHRLLS comenzó a trabajar directamente con la lista de los Estados que ya conformaban la Alianza de Pequeños Estados Insulares —AOSIS, por sus siglas en inglés—, creada con el propósito de dar voz a «las islas pequeñas y a los Estados litorales de escasa altura en desarrollo» ante la propia ONU⁸, y cuyo bautismo formal se produjo en 1990 en Génova, durante la segunda Cumbre del Clima. Aunque pudiera argumentarse que la lista no se ha modificado desde que fue establecida en el año 2001, es preciso señalar que sí ha tenido cambios previos, incluso desde antes de que la AOSIS fuese creada.

En efecto, el nacimiento de esta Alianza se plantea como posibilidad durante la Conferencia de Estados pequeños sobre el aumento del nivel del mar, celebrada en Maldivas en noviembre de 1989⁹, donde participaron países como Malta o Chipre¹⁰, que no forman parte de la misma.

Teniendo en cuenta lo antes manifestado, seguidamente se estudiarán los aspectos que justifican la catalogación actual de estos Estados como insulares de pequeño tamaño en desarrollo. Para ello, se revisarán las condiciones que se deducen del término *SIDS* —como las de estatalidad, insularidad, pequeño tamaño y falta de desarrollo—, así como los problemas derivados de la aplicación práctica de estos criterios. Finalmente, en el apartado dedicado a las conclusiones, se reflexionará acerca de la utilidad del concepto mismo de *SIDS*, al tiempo que se reflexionará sobre una posible reformulación del término que, de manera efectiva, permita operativizar la especificidad de lo insular en el ámbito internacional.

La estatalidad

El primer criterio que define a los *SIDS*, que no es otro que el de Estado, debe ser ostentado por estos países para ser considerados como parte de este grupo. De hecho, es el único aspecto que cumplen los 38 miembros de la lista, aunque es importante destacar que la UN-OHRLLS también presta atención a los 20 territorios que se listan en la figura 2, englobados bajo la etiqueta de *Non-UN Members/Associate Members of the Regional Commission*. Es decir, la Oficina de alguna manera escapa al estatocentrismo inherente al Sistema de Naciones Unidas al mencionar a estas entidades insulares en otro listado, reconociendo así que las islas de pequeño tamaño en desarrollo deben

8 AOSIS. «About us». <https://www.aosis.org/about/>.

9 Cabe recordar el famoso y dramático discurso que da el presidente de Maldivas ante la Asamblea General de la ONU el 17 de octubre de 1987, en el que hablaba de que el peligro de desaparición de países como el suyo era real si el nivel del mar aumentaba más. Dos años después, Maldivas auspicia la primera conferencia internacional sobre dicha temática.

10 *Male declaration on global warming and sea level rise*, art. 1 (a), 1989. <http://www.islandvulnerability.org/slri989/declaration.pdf>.

ser tratadas de manera particular con independencia de si estas son Estados o no lo son¹¹. No obstante, tal y como se desprende de esta calificación diferenciada, el alcance de este grupo específico es —por motivos evidentes, entre los que cabría recordar las situaciones de dependencia de todos ellos— muy limitado, aunque tienen la posibilidad de participar, en calidad de observadores, en las reuniones regionales que sirven de preparación a las Conferencias de la ONU que se celebran cada década para los SIDS, así como en sus revisiones quinquenales.

Anguila	Is. Virgenes Br.	Guadalupe	Niue
Aruba	Is. Caimán	Guam	Polinesia Francesa
Bermuda	Is. Cook	Martinica	Puerto Rico
Curaçao	Is. Marianas del N.	Montserrat	Sint Maarten
Is. Virgenes Am.	Samoa Americana	Nueva Caledonia	Turcas y Caicos

Figura 2: Entidades insulares dependientes¹²
Fuente: UN-OHRLS

En este punto es pertinente considerar los motivos fundamentales del tratamiento diferenciado de los SIDS propiamente dichos en comparación con el resto de territorios insulares pequeños que no son Estados, ya que, *a priori*, pudiera parecer que los segundos se encuentran en peor situación que los primeros. Nada más lejos de la realidad. A pesar de que casi todas las dependencias insulares presentan poblaciones y tamaños muy inferiores a los de la gran mayoría de los SIDS —lo cual incide en sus vulnerabilidades ante una mayor gama de contingencias—, hay que tener muy presente que todas ellas dependen de Estados desarrollados que asumen ciertas obligaciones sobre estas.

No es posible homologar todas las situaciones, pero la falta de autonomía derivada de cualquiera de las formas de administración posibles, que van desde las consideradas coloniales hasta las resueltas en forma de asimilaciones en las estructuras fundamentales de las metrópolis, suele ir acompañada de tutelas capaces de responder por dichos territorios. En cambio, en el caso de los SIDS son ellos mismos quienes deben asumir los compromisos que pudieran adquirir como sujetos de Derecho Internacional, al tiempo que deben responder con recursos propios ante cualquier eventualidad que se presente. En buena medida, este enfoque hacia los Estados insulares por parte de la UN-OHRLS, de manera concreta —segmentado del grupo mayor que representan el resto de entidades y formaciones insulares que no son Estados pero que pudieran ser susceptibles de recibir atención—, tiene su razón de ser en que la responsabilidad recae en sujetos que, por su naturaleza, ostentan escasas capacidades y recursos.

¹¹ Probablemente esto sea herencia del trabajo de la AOSIS, cuya membresía plena está conformada por Estados —y por Niue e Islas Cook—, al tiempo que mantiene otra lista de observadores compuesta por territorios insulares dependientes.

¹² *Ibidem*.

Como reza un extracto de la Declaración emanada de la revisión de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, llevada a cabo en la Asamblea General de la ONU en octubre de 2019, los SIDS continúan «siendo un caso especial para el desarrollo sostenible [...] ya que siguen enfrentándose a los desafíos combinados derivados, en particular, de su lejanía geográfica, la pequeña escala de sus economías, los elevados costos y los efectos adversos del cambio climático y los desastres naturales»¹³. A pesar de que la atención acerca de las cuestiones relacionadas con el llamado cambio climático y los desastres naturales es relativamente reciente —y ciertamente afectaría, de una forma u otra, a todo el planeta—, la preocupación suscitada en torno a las escasas capacidades que tienen ciertos Estados en virtud de su pequeño tamaño, en términos de área y/o población, se remonta a la oleada descolonizadora de los años 60 y 70.

En un contexto en el que diferentes países asistieron a un buen número de emancipaciones de territorios coloniales —mayormente del Reino Unido y Francia—, en el seno de la ONU se llegó a cuestionar abiertamente la posibilidad de que algunos nuevos Estados pudiesen ser realmente viables en virtud de sus características demográficas y geográficas¹⁴. Esta discusión no evitó que, en aquel contexto, se consumaran las independencias de numerosas entidades que, en términos de población y escasez de suelo —aunque, sobre todo, debido a su ubicación en lugares relativamente marginales respecto a los principales flujos económicos del planeta—, eran vistas con menos capacidades de gobierno que el resto de Estados.

La figura 3, que lista los 48 Estados insulares del mundo, permite analizar que hay cierta correlación entre tamaño —tanto en términos de superficie como de población— y antigüedad funcional en ejercicio de la estatalidad. Los más grandes y poblados son también, salvo excepciones, los que cuentan con más tiempo siendo Estados independientes y, por tanto, tienen más experiencia institucional en el ejercicio de su autogobierno. En estos términos, el abordaje de las problemáticas de las islas de pequeño tamaño por parte de la ONU se justifica en la medida que, debido a sus escasos recursos, estas son, frecuentemente, más vulnerables a eventualidades derivadas de sus propias geografías, al tiempo que tienen ante sí enormes retos en materia de gobierno, gobernabilidad y gobernanza. En relación con este último aspecto, hay que recordar las diferentes modalidades de filiación que han desplegado un buen número de SIDS para vincularse con otros Estados, paliando así algunas de estas carencias. En efecto; actualmente, tres de ellos —Palaos, Estados Federados de Micronesia e Islas

¹³ General Assembly. «Draft resolution submitted by the President of the General Assembly: Political declaration of the high-level meeting to review progress made in addressing the priorities of Small Island Developing States through the implementation of the SIDS Accelerated Modalities of Action (SAMOA) Pathway». 2019. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/74/L.3.

¹⁴ MCINTYRE, W. David. «The Partition of the Gilbert and Ellice Islands». *Island Studies Journal*. 2012, vol. 7, n.º 1, p. 136. <https://www.islandstudies.ca/sites/islandstudies.ca/files/ISJ-7-1-2012-McIntyre.pdf>.

	Indep.	Área (Km²)	Población		Indep.	Área (Km²)	Población
Japón	—	377.915	125.507.472	Tonga	1970	747	106.095
Islandia	—	103.000	350.734	Bahréin	1971	760	1.505.003
Reino Unido	—	243.610	65.761.117	Bahamas	1973	13.880	337.721
Haiti	1804	27.750	11.067.777	Granada	1974	384	113.094
Rep. Dominicana	1844	48.670	10.499.707	Papúa-Nueva G.	1975	462.840	7.259.456
Cuba	1898	110.860	11.059.062	Comoras	1975	2.235	846.281
Nueva Zelanda	1907	268.838	4.925.477	Cabo Verde	1975	4.033	583.255
Irlanda	1922	70.273	5.176.569	Santo Tomé y P.	1975	964	211.122
Indonesia	1945	1.904.569	267.026.366	Seychelles	1976	455	95.981
Filipinas	1946	300.000	109.180.815	Is. Salomón	1978	28.896	685.097
Taiwán	1947	35.980	23.603.049	Tuvalu	1978	26	11.342
Sri Lanka	1948	65.610	22.889.201	Dominica	1978	751	74.243
Madagascar	1960	587.041	26.955.737	Santa Lucía	1979	616	166.487
Chipre	1960	* 9251	* 1.266.676	San Vicente y G.	1979	389	101.390
Jamaica	1962	10.991	2.808.570	Kiribati	1979	811	111.796
Trinidad y Tobago	1962	5.128	1.208.789	Vanuatu	1980	12.189	298.333
Samoa	1962	2.831	203.774	Antigua y Barbuda	1981	443	98.179
Malta	1964	316	457.267	Chipre del Norte	1983	3.315	≈ 313.000
Singapur	1965	719	6.209.660	San Kitts-Nevis	1983	261	53.821
Maldivas	1965	298	391.904	Brunei	1984	5.765	464.478
Barbados	1966	430	294.560	E. F. de Micronesia	1986	702	102.436
Mauricio	1968	2.040	1.379.365	Is. Marshall	1986	181	77.917
Nauru	1968	21	11.000	Palaos	1994	459	21.685
Fiji	1970	18.274	935.974	Timor Oriental	2002	14.874	1.383.723

Figura 3: Datos básicos de todos los Estados insulares del mundo ordenados cronológicamente por fechas de conformación/independencia¹⁵

Fuente: elaboración propia

Marshall¹⁶— están libremente asociados a Estados Unidos por medio de tratados de renovación periódica, y otros diez son monarquías de la Commonwealth compartiendo jefatura de Estado con el Reino Unido¹⁷. A estos casos cabría añadir acuerdos de menor alcance, como los de Nauru y Samoa, que han delegado la responsabilidad de las labores defensivas, respectivamente, a Australia y Nueva Zelanda¹⁸, mientras que estos últimos a su vez se encargan de la defensa nacional de Kiribati de manera conjunta¹⁹.

¹⁵ Notas metodológicas: en verde se señalan poblaciones por encima del millón de habitantes y áreas que superan los 10.000 km², y en rojo las poblaciones que no llegan a 100.000 personas y que no pasan de 500 km². * Las cifras de Chipre corresponden con las de la isla completa. Elaboración del cuadro a partir de datos del último año disponible, obtenidos de CIA Worldfactbook: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/>.

¹⁶ WYETH, Grant. «Why the Compacts of Free Association Matter to Washington». *The Diplomat*. 9 de junio de 2020. <https://thediplomat.com/2020/06/why-the-compacts-of-free-association-matter-to-washington/>.

¹⁷ Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Granada, Islas Salomón, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, San Kitts-Nevis, Santa Lucía y Tuvalu.

¹⁸ CIA Worldfactbook.

¹⁹ *Ibidem*.

La insularidad

En el ámbito del Derecho Internacional, las características básicas que debe tener un territorio para ser considerado como una isla son: encontrarse habitado —y/o sostener vida económica propia— y estar siempre emergido, rodeado completamente por agua oceánica²⁰. En el caso concreto de los Estados insulares, se infiere que estos no deben ostentar porción soberana alguna asentada sobre suelo continental, pudiendo, en cualquier caso, estar conformados por una o varias islas y/o archipiélagos²¹. De forma intuitiva, la insularidad se entiende como la variable esencial en la consideración de lo que debe caracterizar a un Pequeño Estado Insular en Desarrollo. Sin embargo, un primer acercamiento al listado de la figura 1, en la que se muestran los países que la UN-OHRLS cataloga como SIDS, permite comprobar que hay cuatro de estos que ni siquiera son islas: Belice, Guinea-Bissau, Guyana y Surinam.

A pesar de que pudiera argumentarse que estos cuatro Estados presentan ciertas características equiparables a las de tipo insular, como cierta escasez poblacional concentrada en la costa o escasa altitud respecto al nivel del mar, no es menos cierto que hay otros casos que, por idéntico criterio, pudieran ser también incluidos, como Kuwait o Qatar —por mencionar dos que, a diferencia de los anteriores, al menos cuentan con litorales más extensos que sus líneas fronterizas terrestres—.

Aun reconociendo que puede haber similitudes entre las formas de vida de las sociedades insulares y las de ciertos espacios continentales con fachada oceánica, hay que tener presente que las islas presentan características específicas que ameritan un tratamiento singularizado. Esto es así porque, en buena medida, la insularidad debe ser entendida, no solamente como una característica geográfica meramente descriptiva, sino como una condicionante que incide en otros factores que suelen darse, precisa y reiteradamente, en los espacios insulares. Estos otros factores, que frecuentemente aparecen de forma correlacionada, son: la asolación, la fragmentación territorial y, sobre todo, el pequeño tamaño.

La asolación es, por definición, el factor geográfico que mejor refleja la insularidad, pues la porción marítima que las separa de otros lugares habitados siempre conlleva confinamiento —y es, a su vez, causa frecuente de endemismos y de altos niveles de diversidad biológica—²². La casuística es extensa, ya que todo el espectro abarca desde las islas muy próximas a las áreas consideradas continentales —caso paradigmático de Singapur— hasta aquellos Estados insulares que se encuentran en medio de las masas oceánicas, principalmente en el Pacífico o el Índico. No obstante, lo que interesa po-

20 NACIONES UNIDAS. «Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar», 1982, art. 121. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf.

21 *Ibidem*, art. 46.

22 VERON, Simon *et al.* «Distribution and relative age of endemism across islands worldwide». *Scientific Reports*. N.º 9, 11693, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41598-019-47951-6>

ner de manifiesto es que, a mayor lejanía relativa, más elevados son también los costes de los fletes para unas economías dependientes en gran manera de las importaciones, al tiempo que hay menor conectividad respecto a los flujos mundiales de comunicación, finanzas y decisión. De alguna forma, las islas ubicadas en lugares remotos se configuran como una de las periferias más claras del planeta.

La fragmentación territorial es otro fenómeno que se da con mucha frecuencia en los Estados insulares, ya que son raros los casos en los que tan solo una isla alberga a toda la población de dicho Estado. Hay notorias excepciones a esta afirmación, como las de Nauru o Mauricio, que están conformados por una sola isla, pero la mayoría de estos Estados tienen a sus habitantes repartidos en más de una formación insular. Esta dispersión poblacional en formaciones que pueden estar muy distantes entre sí encarece radicalmente los costos de la Administración Pública, sobre todo en materia de creación y mantenimiento de infraestructuras de importancia crítica —como las relacionadas con la generación o distribución de energía eléctrica—²³. La situación se complejiza más en el caso de los archipiélagos, en los que a la necesidad de dotación de servicios públicos se sumaría la de vertebración estatal por medio del transporte y las comunicaciones.

Aunque el factor tamaño será revisado en el siguiente apartado, de momento interesa reseñar que la escasez de área en términos territoriales es otro aspecto estrechamente vinculado con la insularidad y, probablemente, el que más potencia los aspectos negativos de corte productivo y económico. No se trata, tan solo, de la mera medición del área emergida, sino lo que esto implica en términos de la profundidad territorial de los espacios insulares, lo cual, a su vez, debe ser analizado en función de la altura media del territorio respecto al nivel del mar. De hecho, es en estas variables en las que, a juicio de quien escribe, resulta más problemática la equiparación entre Estados insulares y continentales, pues los primeros siempre adolecen de profundidad.

La carencia de espacio físico multiplica los costes de oportunidad asociados a la decisión sobre los usos del suelo y limita la gama de recursos susceptibles de ser extraídos o explotados. No obstante, la falta de profundidad asociada tiene implicaciones de mayor calado en relación con la escasez —o ausencia— de agua dulce y ante eventuales respuestas derivadas de contingencias climáticas extremas. La ausencia de profundidad territorial —y de elevación— complica la generación de arroyos o de cualquier otra corriente de agua producto de precipitaciones, limitando así las posibilidades de acceso a dicho recurso. De igual modo, esta ausencia plantea condicionantes en las acciones que pudieran llevarse a cabo ante contingencias devastadoras —como huracanes o la elevación de las aguas oceánicas como efecto más comprobable del llamado cambio climático—.

23 SHUMAI, Mohamed; MOHAMED, Ibrahim. «Dimensions of energy insecurity on small islands: the case of the Maldives». *Asian Development Bank Institute*. 2019, n.º 1049. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/543261/adbi-wpro49.pdf>.

Es cierto que los cuatro Estados no insulares incluidos en la lista de SIDS presentan ciertas características de tipo insular, como la escasez poblacional, la tendencia a que los grandes núcleos poblacionales se encuentren en el litoral o la escasa altitud respecto al nivel del mar, así como patrones de asentamiento que pudieran equipararse, en diferente escala, a la asolación que experimentan muchas islas. Sin embargo, la profundidad territorial de estos cuatro ejemplos les permite un uso potencial de su suelo que en ningún caso pudiera compararse con la mayoría de los Estados insulares del planeta.

El tamaño

La consideración sobre el tamaño resulta igualmente ambigua, pues al no existir un criterio claro sobre lo que se debe calificar como pequeño en este ámbito, resulta complicado discernir qué países estarían dentro de este renglón, sobre todo porque esta variable puede entenderse no solo en función de superficie, sino también en términos de población. Si el pequeño tamaño se contempla desde la óptica de la extensión, la inclusión de algunos de estos países en el listado abre la puerta al cuestionamiento acerca de la utilidad de esta dimensión como relevante para los objetivos de la UN-OHRLS, ya que pareciera que la falta de desarrollo fuera el criterio de más importancia para dicha entidad. Dado que el tamaño sí es un aspecto capital para entender la escasez de recursos de los SIDS, tal y como dicha Oficina ha venido afirmando en numerosas ocasiones, la inclusión de un país como Papúa Nueva Guinea en el listado resulta enormemente cuestionable, pues, con sus 462,840 km² de área, se enarbola como el tercer Estado insular de mayor tamaño del mundo —tan solo superado por Indonesia y Madagascar—.

Si la atención al tamaño se presta desde la óptica de la población, nuevamente se constatan grandes diferencias entre los 38 miembros considerados como SIDS. En un extremo se encontrarían los tres grandes del Caribe —Cuba, República Dominicana y Haití—, cada uno con poblaciones cercanas a los 11 millones de habitantes. El otro extremo de la lista lo integran Nauru, Tuvalu y Palaos, todos ellos con menos de 25°000 habitantes.

De forma general, puede afirmarse que las capacidades estatales guardan una enorme relación con el factor tamaño, debido a los aspectos económicos mencionados en el apartado anterior y, a causa de la escasez de recursos humanos formados, capaces de desempeñarse en los más diversos sectores productivos, especialmente en las labores de la Administración Pública. Así mismo, la esperable relación entre sistema educativo y sectores productivos es, en gran medida, dependiente de los factores demográficos, máxime en los casos de poblaciones de pequeño tamaño y con tendencia a la emigración. Para contextos considerados como neurálgicos para la sociedad, lograr recursos humanos en cantidad y calidad suficiente puede suponer todo un reto.

Ante este panorama, los SIDS han logrado, por medio de la cooperación internacional, alcanzar ciertos éxitos. Un ejemplo claro se encuentra en el Sistema Regional de Seguridad, que es, en esencia, un ejército compartido para siete Estados del Caribe

oriental²⁴, aunque el más significativo se encuentra en relación con la educación superior, por medio de universidades internacionales con campus en diferentes islas²⁵. Si, en términos de educación básica, la inversión para sostener un sistema universal de calidad puede ser todo un reto para muchas de estas economías, cabe imaginarse que el sostenimiento de un sistema universitario modesto no está tan siquiera al alcance de muchos de estos SIDS, al menos de forma autónoma.

Como ejemplo del estrecho vínculo entre capacidades estatales y tamaño, se puede acudir nuevamente a la figura 3 para constatar como, salvo excepciones, las fechas de independencia o conformación nacional son más antiguas cuanto más grandes son las islas. Todos los Estados insulares de más de 35,000 km² de extensión —salvo Papúa Nueva Guinea— se habían emancipado antes de 1950, siendo estos los que generalmente ostentan poblaciones más numerosas. El esquema se repite de igual manera durante la segunda mitad del siglo xx —si bien de forma más atenuada, pues cada proceso descolonizador tuvo sus propios tiempos y dinámicas—, evidenciándose al analizar cada ámbito oceánico por separado.

En el caso del Pacífico, para 1970 se habían independizado Samoa, Tonga y Fiji, Estados insulares que, en comparación con su ámbito, pudieran considerarse medianos o grandes en términos de población y/o extensión. Para 1980, una vez emancipadas las Islas Salomón y Vanuatu, los territorios que restaban por convertirse en Estados tenían todos menos de 1000 km² de superficie. Las excepciones a este patrón fueron los pequeños Nauru y Tuvalu, por circunstancias muy particulares —el primero, excepcionalmente rico al momento de independizarse, mientras que el segundo se explica en el contexto de un proceso descolonizador bastante acelerado, logrado a partir de una repentina escisión de estas islas respecto de lo que antes constituía una misma unidad junto con Kiribati—.

En el Caribe, la situación ocurrió de similar manera. En 1958 todas las dependencias insulares del Reino Unido en esta región fueron insertadas en la efímera Federación de las Indias Occidentales²⁶ como paso previo a su posible independencia de todo el conjunto. La intención de Londres era lograr una descolonización viable de todas las islas mediante la creación de una sola entidad. Sin embargo, dicha unión duró hasta

24 GALLEGOS COSME, Mario. «El Sistema Regional de Seguridad del Caribe oriental». En: REQUENA Y DÍEZ DE REVENGA, Miguel (coord.). *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado 2010, vol. 2, pp. 103-120. https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/LUCES_Y_SOMBRAS_II.pdf.

25 Véase University of the South Pacific [<https://www.usp.ac.fj/>] y University of the West Indies [<https://uwi.edu/>], con presencia en 9 y 4 SIDS de Oceanía y el Caribe, respectivamente, además de programas en modalidad en línea que ampliarían dicho alcance.

26 La Federación hereda la estructura administrativa preexistente, pues incluye a prácticamente todas las islas que conformaban las colonias de Trinidad y Tobago, Jamaica, Barbados, las Islas de Sotavento y las Islas de Barlovento. En resumen, las Islas Vírgenes Británicas fueron el único territorio que, aun formando parte de la estructura colonial del momento —en este caso de las Islas de Sotavento— nunca formaron parte de la Federación.

que Jamaica y Trinidad y Tobago —las colonias más grandes— se escinden, en 1962, para lograr su autodeterminación por separado, rompiendo así la posibilidad de que dicha federación se pudiese enarbolar como un proyecto factible. Las dos siguientes en emanciparse fueron las colonias con más habitantes y, comparativamente, con mejores capacidades: Barbados y Bahamas, en 1966 y 1973, respectivamente. En la década posterior a la independencia de Bahamas —que nunca perteneció a la Federación— se consumaron las restantes emancipaciones consignadas hasta la fecha.

El desarrollo

La última característica definitoria de los SIDS en ser revisada es el desarrollo, la cual tampoco se encuentra libre de paradojas constatables, toda vez que en cualquier repaso somero al conjunto de los SIDS, llamaría la atención la presencia de Bahréin o Singapur —por mencionar dos de los más evidentes, si bien este último no es recipiente de fondos—²⁷, fundamentalmente porque nueve de la lista también son considerados Países Menos Desarrollados²⁸. Ciertamente es que el caso de Bahréin es matizable en cuanto a los contrastes que pudieran derivar de la comparación entre las cifras macroeconómicas respecto a otras variables de desarrollo, pero esa es una situación que igualmente se da en otros Estados insulares que no se encuentran en la lista, como Brunéi o Chipre.

Atendiendo al Índice de Desarrollo Humano —probablemente el más reconocido de los tres criterios considerados tradicionalmente para la medición y consideración de los SIDS, junto con el meramente monetario y el que da cuenta de la lista de Países Menos Desarrollados de la UN-OHRLS—²⁹, cabría plantear que la mayoría de los SIDS pudieran considerarse, simplemente, Pequeños Estados Insulares. La figura 4, que muestra este indicador, permite comprobar que, al menos 21 de los SIDS ostentarían niveles de desarrollo suficientes según las cuatro clasificaciones posibles de IDH —«muy alta», «alta», «media» y «baja». De hecho, si se cuentan los 38 Estados que lista la UN-OHRLS —que, cabe recordar, incluye a cuatro Estados no insulares—, 23 de ellos tendrían cuotas de desarrollo altas o muy altas, situándose la media de su IDH grupal en 0,723 puntos. Igualmente reseñable es el hecho de que la gran mayoría de los Estados insulares no considerados SIDS ostentan valores por encima de estos,

27 BALDACCHINO, Godfrey. «Seizing history: development and non-climate change in Small Island Developing States». *International Journal of Climate Change Strategies and Management*. 2018, vol. 10, n.º 2, p. 220. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJCCSM-02-2017-0037/full/html>.

28 Comoras, Guinea-Bissau, Haití, Kiribati, Santo Tomé y Príncipe, Islas Salomón, Timor Oriental, Tuvalu y Vanuatu. UN-OHRLS, «List of SIDS», *Op. cit.*

29 HEIN, Philippe. «Small island developing States: origin of the category and definition issues». En: UNCTAD. *Is a special treatment of small island developing States possible?*. Geneva, 2004, pp. 2-4. https://unctad.org/en/Docs/ldc2004_en.pdf.

mientras que solo dos de los cuatro no insulares pudieran considerarse con un desarrollo moderadamente alto.

Si bien estas cifras invitan al optimismo en virtud de la posición que ostentan los SIDS y por sus avances en las últimas tres décadas —que en 1990 presentaban, como grupo, 0,595 puntos de media en IDH³⁰—, no es menos cierto que también evidencian a este grupo de Estados como sujetos no tan merecedores de una consideración especial. La media del IDH de los SIDS es similar a la del mundo —que se sitúa en 0,731— y, por supuesto, se encuentra muy por encima de los 0,528 puntos correspondientes al grupo de los Países Menos Desarrollados³¹. Ante tal tesitura, resulta complicado justificar que, en términos cuantitativos, el desarrollo deba ser una variable a ser considerada para caracterizar a los pequeños Estados insulares.

Estados insulares incluidos en la lista de los SIDS				Estados insulares no considerados SIDS	
Singapur	0.935	Fiji	0.724	Irlanda	0.942
Bahréin	0.838	Maldivas	0.719	Islandia	0.938
Palaos	0.814	Tonga	0.717	Reino Unido	0.920
Barbados	0.813	Samoa	0.707	Japón	0.915
Bahamas	0.805	Is. Marshall	0.698	Malta	0.885
Seychelles	0.801	Cabo Verde	0.651	Chipre	0.873
Trinidad y T.	0.799	Timor Oriental	0.626	Brunei	0.845
Mauricio	0.796	Kiribati	0.623	Sri Lanka	0.780
Cuba	0.778	E. F. de Micronesia	0.614	Filipinas	0.712
San Kitts-Nevis	0.777	Santo Tomé y P.	0.609	Indonesia	0.707
Antigua y Barbuda	0.776	Vanuatu	0.597	Madagascar	0.521
Granada	0.763	Is. Salomón	0.557	Estados no insulares considerados SIDS	
Rep. Dominicana	0.745	Papúa-Nueva G.	0.543	Surinam	0.724
Santa Lucía	0.745	Comoras	0.538	Belice	0.720
San Vicente y G.	0.728	Haiti	0.503	Guyana	0.670
Jamaica	0.726	Nauru	ND	Guinea-Bissau	0.461
Dominica	0.724	Tuvalu	ND		

Figura 4: Índice de Desarrollo Humano de los Estados insulares del planeta y de los Estados no insulares considerados SIDS³³
Fuente: elaboración propia

Pudiera plantearse que existen problemas en la medición del IDH³², o que este pudiera no reflejar con exactitud lo que se intenta medir cuando existen distorsiones

30 UNDP. «Human Development Index 2019». <http://hdr.undp.org/en/indicators/137506>.

31 *Ibidem*.

32 WOLFF, Hendrik *et al.* «Classification, detection and consequences of data error: Evidence from the Human Development Index». *Economic Journal*. 2011, 121(553). <https://scholarship.sha.cornell.edu/articles/338/>.

33 Notas metodológicas: según el PNUD, los valores de IDH comprendidos entre el 0 y el 0,555 se consideran bajos, los que van del 0,556 al 0,699 son medios, del 0,700 al 0,799 son altos, y del 0,800

en alguna de sus dimensiones de cálculo —como sucede, por ejemplo, en el caso de que haya una gran disponibilidad de recursos naturales incidiendo en el PIB—. Sin embargo, resulta paradójico constatar que, a pesar de todos los estudios e informes generados acerca de las desventajas que se desprenden de los factores asociados a la insularidad, no es menos cierto que en buena parte de los Estados insulares se constatan niveles aceptables de cierto bienestar relativo.

Esta realidad no ha pasado desapercibida en la comunidad internacional, donde frecuentemente subyace cierto escepticismo en cuanto a la legitimación de los SIDS como una categoría a la cual deba otorgarse especial atención³⁴. No obstante, parece justo reconocer que, aun siendo cierto que —en comparación con sus entornos regionales— la situación de buena parte de los Estados insulares puede ser aceptable en términos de calidad de vida, son las eventualidades extremas las que mejor reflejan las vulnerabilidades inherentes a este grupo.

Conclusiones

La revisión acerca de los atributos que, en principio, caracterizan a los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, permite constatar las dificultades que existen para categorizar objetivamente a los territorios que son susceptibles de ser considerados como tales. A pesar de que pudiera parecer que, más allá de cuestiones semánticas, esta circunstancia no presenta mayores implicaciones, en términos operativos esta falta de definición es probablemente el principal motivo por el cual se dificulta la existencia de un tratamiento diferenciado y específico para este grupo de Estados, que vaya más allá de meras declaraciones en las que se reconozcan sus retos comunes³⁵.

Esto no implica que los SIDS no deban ser sujetos de especial consideración, ya que las condiciones de insularidad asociadas a muchos de ellos verdaderamente pueden incidir en sus desarrollos —por más que estos hayan mejorado sus niveles a lo largo del tiempo—. Por cuestiones de escala y capacidad de respuesta, la experiencia muestra que el aspecto en el que mejor se aprecia la incidencia negativa de la insularidad —y los factores asociados a dicha condición— se da en situaciones de emergencia o ante eventos de alto impacto, sean estas de origen climático o geológico. Contingencias como tsunamis, cambios en los patrones de lluvias o el paso de ciclones tropicales pueden resultar catastróficos en ámbitos litorales de escasa altura respecto al nivel del

al 1 son muy altos. La tabla resalta cada uno de estos rangos con los colores rojo, naranja, negro y verde, respectivamente. Asimismo, se diferencian tres grupos de Estados, atendiendo a la lista de la UN-OHRLS: los insulares en la lista de los SIDS, los insulares no listados como SIDS y los no insulares considerados como SIDS. Datos obtenidos de: UNDP, *Op. cit.*

34 HEIN, Philippe, *Op. cit.*, p. 12.

35 ENCONTRE, Pierre. «SIDS as a category: adopting criteria would enhance credibility». En: UNCTAD. *Is a special treatment of small island developing States possible?*. Geneva, 2004, p. 92. https://unctad.org/en/Docs/ldc2004I_en.pdf.

mar^{36 37}, tal como se comprueba con relativa frecuencia en el Caribe, el Pacífico y el Índico. De igual modo sucede con la elevación de las aguas oceánicas como consecuencia del calentamiento global, pues se trata de un proceso que, de manera lenta pero inexorable, amenaza a la propia supervivencia de los Estados insulares más pequeños y con menos altura respecto al nivel del mar. Si este fenómeno no se detiene, la totalidad de los territorios nacionales de algunos SIDS como Maldivas, Tuvalu o Kiribati pudieran quedar sumergidos en unas décadas³⁸, aunque lo previsible en este escenario es que estos Estados lleguen a un punto de inviabilidad mucho antes³⁹, ya que la pérdida de suelo se va dando de forma gradual pero acompañada de otros factores que dificultan la existencia de asentamientos humanos⁴⁰, como la merma de agua potable a consecuencia de la intrusión salina en los acuíferos.

Las consecuencias geopolíticas que derivarían de la eventual desaparición de estos SIDS son difíciles de precisar, pero se vislumbra que las de mayor relevancia se explicarían a partir del nuevo dibujo de las fronteras oceánicas y de los importantes movimientos migratorios que ocurrirían. Hay que tener presente que, con el Derecho del Mar en mano, estas extinciones conllevarían una modificación de las porciones de alta mar y una reasignación de soberanías oceánicas entre los Estados contiguos. En el caso de los tres SIDS anteriormente mencionados para este ejemplo, este hecho también involucraría a otras potencias con dependencias adyacentes —particularmente a Estados Unidos, Francia y el Reino Unido—, pero también a otros Estados con intereses en la región, como pudiera ser el caso de la República Popular China, que cuenta con cada vez más presencia en el Indo-Pacífico. El aspecto migratorio presenta diversas aristas también —como las modalidades en las que pudiera llevarse a cabo o la hipotética extensión del derecho de los refugiados a estos supuestos—, pero hay una que en determinadas circunstancias pudiera estar relacionada con el aludido reparto de aguas jurisdiccionales de los Estados extintos: la cuestión del lugar concreto al que pudieran ir los flujos poblacionales. Este asunto resulta especialmente interesante, ya que cabe plantear que la cesión de zonas económicas exclusivas pudiera servir de compensación.

36 ZIELINSKI, Sara. «Small Islands May Make Tsunami Danger Worse». *Smithsonian Magazine*, 4 de noviembre de 2014. <https://www.smithsonianmag.com/science-nature/small-islands-may-make-tsunami-danger-worse-180953241/>.

37 Intergovernmental Panel on Climate Change. *Climate Change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability. Part A: Global and sectorial aspects*. Cambridge UK & New York: Cambridge University Press 2014, pp. 17, 68, 364-366, 1069. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-PartA_FINAL.pdf.

38 YAMAMOTO, Lilian; ESTEBAN, Miguel. «Atoll islands and climate change: disappearing States?». United Nations University, 2012. <https://unu.edu/publications/articles/atoll-islands-and-climate-change-disappearing-states.html#info>.

39 BERRINGER, Andrea. «Climate change and emigration: comparing ‘sinking islands’ and Jamaica». *Miradas en Movimiento*, 2012, n.º 1. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4422873.pdf>.

40 MCSWEENEY, Robert. «Low-lying atolls could become ‘uninhabitable’ earlier than thought». *Carbon Brief*, Marzo 2018. <https://www.carbonbrief.org/low-lying-atolls-could-become-uninhabitable-earlier-than-thought>.

En virtud de la especificidad de los SIDS, sobre todo en relación con ciertas contingencias y respecto a los riesgos que más los afectan por sus condiciones, es importante encontrar una mayor precisión terminológica que permita un abordaje efectivo hacia este grupo de Estados, máxime cuando de este ejercicio pueden emanar aprendizajes replicables a otras latitudes con problemáticas similares. Sin embargo, si el término SIDS se justifica tan solo a partir de parámetros basados en la escasez de recursos y en función de limitantes geográficas, el rango de inclusión quedará demasiado difuminado, y de la interpretación del mismo se podrá inferir que prácticamente todos los Estados insulares —en particular los de pequeño tamaño— ya presentan una manifiesta incapacidad para responder ante eventualidades extraordinarias. Por este motivo, se hace necesario encontrar mayor rigurosidad en la aplicación de los criterios que los establecen como tales, acordando baremos mejor definidos. Esto implicaría incluir en este grupo solamente a los Estados que sean insulares, así como encontrar un límite aceptable a lo que constituiría la variable del pequeño tamaño⁴¹, incluso buscando formas específicas de medir el desarrollo económico social en los SIDS⁴².

Otra alternativa pudiera pasar por la completa reformulación del concepto, acaso renunciando al propio término de *SIDS* para buscar otro más restrictivo en su aplicación, de manera que no se desvirtúe la esencia de lo que se pretende proteger. Uno de los términos que, en los últimos años, está resultando más prometedor en ese sentido es el de *Grandes Estados Oceánicos*⁴³ —*Large Ocean States*—, pues del mismo se infieren aspectos como la asolación y la vinculación de estos territorios a vastas extensiones marítimas. Es posible que el concepto aún pueda ser mejor decantado —incluyendo explícitamente a las islas en el mismo—, pero, al menos, bajo esta construcción teórica conceptual se resaltan ciertos temas de especial preocupación para las sociedades más vinculadas con los océanos, como la pesca, el cambio climático y la elevación del nivel del mar, la protección medioambiental o la gestión de las zonas económicas exclusivas⁴⁴.

Artículo recibido: 14 de septiembre de 2020.

Artículo aceptado: 23 de noviembre de 2020.

41 *Ibidem*, pp. 97-99.

42 UNEP, *Emerging issues for Small Island Developing States. Results of the UNEP/UN DESA Foresight Process*, 2014, pp. 7-8. <https://europa.eu/capacity4dev/file/19799/download?token=ENUfPnc>.

43 CHAN, Nicholas. «Large Ocean States: Sovereignty, Small Islands, and Marine Protected Areas in Global Oceans Governance». *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*. 2018, vol. 24, n.º 4. DOI: <https://doi.org/10.1163/19426720-02404005>

44 JUMEAU, Ronny. «Small Island Developing States, Large Ocean States». *Expert Group Meeting on Oceans, Seas and Sustainable Development: Implementation and follow-up to Rio+20*. United Nations, 2013. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1772Ambassador%20Jumeau_EGM%20Oceans%20FINAL.pdf.

Pablo Antonio Gea Congosto

Jurista y analista político. Director y editor del periódico La Iniciativa. Doctorando en Historia Contemporánea por la Universidad de Sevilla

Correo: pablo_gea@hotmail.com

La insurgencia hutí en la guerra civil de Yemen

The Huthi insurgency in Yemen's civil war

Resumen

La insurgencia hutí se ha convertido en uno de los actores de mayor envergadura en el conflicto que asola Yemen. Qué es el Movimiento Hutí, qué pretende y cómo ha conseguido pasar de ser un movimiento insurgente más a poder convertirse en un «Estado dentro del Estado» y poner en jaque al Gobierno yemení es el propósito principal de este ensayo. A través de este análisis estudiamos los orígenes de dicho conflicto, su desarrollo, situación actual y el papel de las potencias exteriores, en especial atendiendo a la presencia de los grupos yihadistas en este contexto y a la «guerra fría» entre Arabia Saudí e Irán. Se analiza cómo la naturaleza tribal de su sociedad condiciona el devenir de cualquier agente estatal, toda vez que ello ha constituido un pilar fundamental sobre el que han tenido que asentarse tanto los gobiernos previos al inicio de las hostilidades como los diferentes grupos.

Palabras clave

Hutí, Yemen, Arabia Saudí, Irán, Estados Unidos, Rusia.

Abstract

The Huthi insurgency has become one of the largest actors in the conflict that Asola Yemen. What is the Huthi movement, what it wants and how it has managed to move from being an insurgent movement more to being able to become a state within the state and to put in check the Yemeni government is the main purpose of this essay. Through this analysis we study the origins of this conflict, its development, current situation and the role of the external powers, especially in response to the presence of jihadi groups in this context and the cold war between Saudi Arabia and Iran. It analyses how the tribal nature of its society conditions the becoming of any state agent, since this has constituted a fundamental pillar on which have had to settle both the governments prior to the beginning of the hostilities as the different groups.

Keywords

Huthi, Yemen, Saudi Arabia, Iran, United States, Russia.

Citar este artículo:

GEA, PABLO ANTONIO. (2020). «La insurgencia hutí en la guerra civil de Yemen», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 16, pp. 117-156

Objetivos y metodología

Analistas, políticos, gobernantes, periodistas y ciudadanos de a pie debaten animosamente sobre los conflictos que, hoy por hoy, son fuente de preocupación. A la vez, las denominadas Primaveras Árabes parecen haber desembocado en conflictos civiles múltiples estancados por su complejidad, crueldad y virulencia. En este ensayo, no obstante, no vamos a dedicarnos a estos conflictos de titular para tabloide, sino de otro igualmente interesante y sin lugar a dudas mucho más ignorado.

¿Qué particularidades existen que justifiquen un análisis pormenorizado del conflicto yemení? Varias. La principal es el carácter *sui generis* del movimiento hutí. Se trata de una insurgencia que se organiza como una confederación de grupos, la mayoría de ideología zaydí, una rama del chiismo. Ha conseguido poner en jaque al Gobierno de Yemen, desestabilizando el país; arrebatar el control de territorios dentro del Estado de importancia vital para el control del mismo, y crear un gobierno dotado de administración y capacidad de gestión. Sin el alcance ni los propósitos del ISIS, ni el avituallamiento político-social del terrorismo yihadista, la metamorfosis y los logros de los hutís se configuran como un hecho realmente insólito, paradigmático y, por ello, digno de estudio. En estas páginas analizaremos la guerra civil yemení desde la óptica del movimiento hutí, así como la naturaleza real de esta insurgencia. A través del análisis de las fuentes disponibles, así como de las investigaciones autorizadas en la materia, trataremos, en el primer bloque, la historia de Yemen, atendiendo especialmente a los conflictos irresolutos derivados de su traumática unificación. En el segundo bloque, nos centraremos ya en el movimiento hutí, sus orígenes, ideología y objetivos, así como su financiación y los apoyos de los que goza. Seguidamente, en el tercer bloque, analizaremos las causas inmediatas del conflicto, el desarrollo de las operaciones militares y la intervención de potencias regionales y superpotencias en la guerra, situada en el juego de poder que tiene lugar en Oriente Próximo. Para finalizar, se extraerán las conclusiones pertinentes, no tanto sobre el conflicto y el movimiento en sí, como sobre la dinámica de estos enfrentamientos y el rol que cumplen las intervenciones de otros Estados.

Yemen: de la unificación a la guerra civil

Historia y naturaleza tribal

Cuando en 2011 estalló lo que se han dado en llamar las Primaveras Árabes,¹ pocos pudieron aventurar el caos político-social que vendría después. Los sueños de un mundo diferente que se bosquejaban en el imaginario de la población se han visto trastocados por crueles y dilatados conflictos civiles que no parecen tener un final cercano

¹ Véase FERREIRO GALGUERA, J. (2017). *La Primavera Árabe: balance, cinco años después*.

a la vista, entre otras cosas, por la multiplicidad de actores que participan en ellos, así como por las pretensiones de otras potencias, en algunos casos interesadas principalmente en llevar a cabo «guerras por delegación»².

Uno de estos conflictos interminables es el que azota a Yemen. Gobernada durante treinta y tres años por Alí Abdalá Salé (primero como dirigente de Yemen del Norte desde 1978 hasta 1990 y luego elegido presidente tras la unificación con Yemen del Sur), la República de Yemen ha estado sujeta a tensiones sociales y económicas que históricamente han condicionado su marcha como estado viable. Debe tenerse presente, para empezar, que la lógica que vertebra su existencia no recae sobre una nítida identidad nacional³, sino que se sustenta en las diferentes relaciones de lealtad e interés entre tribus⁴. Esto significa que el gobernante no ancla su fuente de poder –y no hablemos ya de su capacidad para gobernar efectivamente– en lo que tradicionalmente se ha conocido como «lógica de Estado»⁵. Antes al contrario, la particularidad yemení reside en que el éxito del gobierno está en saber navegar hábilmente entre el maremágnum de las relaciones tribales. Tanto es así que dicho gobierno no puede pretender articular políticas directamente tal y como lo haría cualquier Estado, sino que debe contar con el consenso, la aprobación y el respeto a los intereses, tradiciones, comportamientos y huellas históricas de las tribus. Estas determinan en gran medida la política nacional, configurándose como «estados dentro del Estado»⁶, garantizándose la estabilidad del mismo en base a una regla de oro: las tribus más poderosas han de estar presentadas

2 Se trata de conflictos en los que una tercera potencia interviene en favor de una de las facciones o bandos en lucha con el objetivo de obtener un resultado afín a sus intereses. Pontijas Calderón, J.L. *Tendencias en la guerra por delegación (proxy warfare)*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). 2020, pp. 3-5.

3 VELASCO MARTÍNEZ, L. (2018) *Identidades colectivas en el horizonte 2050: ¿consenso o disenso? El ejemplo del servicio militar en Documento de Investigación 24/2018*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

4 AGUIRRE, M. (2006). *Yemen. Un viaje a la Arabia profunda en tiempos turbulentos*. Pp. 24-5.

5 VEGA FERNÁNDEZ, E (coord) (2010). *Yemen. Situación actual y perspectivas de futuro*. Pp. 11 y ss.

6 El funcionamiento del Estado yemení constituye una cuestión compleja, por cuanto la naturaleza del mismo ha variado a lo largo de los conflictos internos que han azotado al país. La reunificación tras el conflicto de 1994 abrió la puerta a un sistema político que, aunque pretendidamente modernizador, reprodujo las características de la antigua República Árabe de Yemen (Yemen del Norte): el mantenimiento de la estabilidad por parte del Gobierno pasó por el desarrollo de una red clientelar en la que las alianzas diseñadas como permanentes distaron mucho de serlo y el tráfico de influencias entre amigos y familiares de las personas cercanas al Ejecutivo constituyó una constante. Ello fue diseñado así deliberadamente atendiendo a que la identidad tribal y religiosa tiene para los yemeníes una importancia mucho mayor que el concepto relativamente moderno de *identidad nacional*. De esta manera, la dinámica de conflicto continuo de pertenencia ha tratado de ser atajada por las autoridades por medio del reparto de prebendas entre las tribus, convirtiendo al Presidente «en un gran jeque, una versión republicana de los antiguos imanes», en la acertada definición que se proporciona en Veiga, F, Hamad Zahonero, L y Gutiérrez de Terán, I. (2014). *Yemen, La clave olvidada del mundo árabe. 1911-2011*. pp. 169-171.

en el Gobierno⁷. El resultado es el esperado: ingobernabilidad, inestabilidad, conflicto civil latente o expreso en determinadas coyunturas, tráfico de influencias, corrupción, acumulación de poder e incapacidad para evolucionar hacia un verdadero sistema democrático. Estas tribus se constituyen como grupos familiares muy extensos, dotados de coherencia por la percepción que tienen de ellos mismos como descendientes de un antepasado común. Están encabezadas por un jeque o *shaij* con una autoridad limitada sobre sus miembros, organizándose como confederaciones tribales. El *shaij* es un cargo honorífico que se elige por los consejos tribales locales (compuestos por *qabili* o miembros de una tribu o familia), cuyo objetivo es velar por el orden social dentro de la misma, ocupando el liderazgo y siendo su representante ante el poder central. El título y dignidad de *shaij* recibe el nombre de *mashaij*, que hace referencia a líderes de grandes tribus y al territorio bajo su dominio. En la escala superior se sitúa el *shaij al-mashaij*, el líder supremo de una confederación de tribus y encargado de las relaciones entre esta y las autoridades del Estado, así como con el resto de confederaciones y grupos tribales⁸. Lo más importante que cabe destacar de todo esto es que se rigen por un *qabyala* o código de honor tribal, principalmente fuerte en el norte de Yemen⁹. Es aquí, en este escenario, donde concentramos nuestro análisis. Puesto que el movimiento hutí es el centro de este estudio, antes de avanzar más en su naturaleza intrínseca y en la explicación de sus bases sociales, es preciso enmarcar el conflicto del cual son uno de los más relevantes protagonistas.

Un conflicto que es imposible comprender en toda su magnitud sin realizar un repaso por la historia de Yemen, íntimamente ligada a un pasado marcado por la dominación del Imperio otomano y el reparto de esferas de influencia en la región durante la primera posguerra mundial¹⁰. La dominación otomana permitió la existencia de un reino de inspiración zaydí en el territorio de Yemen del Norte que tuvo plena libertad de acción después de la derrota de los imperios centrales en la Primera Guerra Mundial¹¹. Este reino Mutawakilí se constituyó como una teocracia que subsistió hasta 1962, cuando desapareció a la finalización de una guerra civil que implicó, como la

7 AGUIRRE, M., *op. cit.*, pp. 35-7.

8 VEIGA, F *et al.*, *op. cit.*, pp. 270-1.

9 AVILÉS FARRÉ, J. (2015) *El movimiento Hutí del Yemen. Un actor crucial en un conflicto peligroso en colección: grupos extremistas de ideología radical y carácter violento*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Pp. 2 y ss.

10 VEIGA, F *et al.*, *op. cit.*, pp. 25-57.

11 Yemen jugó un importante papel en este conflicto, constituyendo su territorio un frente especialmente caliente debido a la posición de contacto entre el Imperio otomano y el británico. Desde los primeros compases del mismo, los británicos iniciaron negociaciones especialmente complejas para ganarse la lealtad del imán Yahya, líder de la comunidad zaydí y gobernante del reino Mutawakilí. Dichas pretensiones se fueron al traste tras el cañoneo de Sheikh Said, que el imán interpretó como un ataque a su territorio. En consecuencia, en febrero de 1915 se reafirmó en su lealtad a los otomanos y facilitó su penetración en el Protectorado de Adén, que detentaban los británicos. Véase Rogan, E. (2015). *La caída de los otomanos. La Gran Guerra en Oriente Próximo*. pp. 161-3 y 368-74.

que nos ocupa, un «conflicto interpuesto o guerra por delegación» entre el Egipto del presidente Nasser y Arabia Saudí. La nueva república cercana al modelo egipcio no pudo instituirse definitivamente hasta la finalización de la guerra en 1970¹². Y, aun así, dentro del espacio territorial de Yemen del Norte, a la par que en el sur subsistió hasta 1967 un protectorado británico radicado principalmente en el puerto de Adén¹³. Y fue aquí, tras la liquidación del colonialismo británico¹⁴, donde se instauró una peculiar experiencia marxista en el espacio geográfico de Oriente Próximo con la implantación de la República Popular de Yemen del Sur (RPYS) que, tras un turbulento proceso de lucha interna, acabó convirtiéndose en la República Democrática Popular de Yemen (RDPYS), un Estado de partido único que trató de replicar, hasta donde le fue posible, el modelo soviético, con sus aciertos y sus carencias¹⁵.

Con todo, el estado socialista no se libró de las consecuencias que lastraron a las experiencias del «socialismo real»,¹⁶ de manera que se transmutaría en desintegración. Yemen del Sur se hallaba en una situación de ruina y colapso económico que, atizada por las luchas intestinas en el seno del grupo dirigente (llegó incluso a desencadenarse una guerra civil de baja intensidad), hizo imperativa la reunificación de cara a

12 El panarabismo de Gamal Abdel Nasser constituyó una expresión del nacionalismo laico panárabe nacido durante el período de entreguerras y que se contrapuso, como tendencia progresista, al primer panarabismo que eclosionó en la segunda mitad del siglo XIX, como reacción a la dominación otomana. Si bien el planteamiento nasserista distó de alcanzar una definición teórico-intelectual definida, sus notas características principales implicaron la conjunción de aspectos nacionalistas y socialistas, aunque ello implicara mantener una vigilancia estricta sobre los comunistas locales de impronta soviética. El fracaso del proyecto panarabista (basado en los lazos de comunidad histórica, comunidad lingüística y presión colonial) en los años 60 de siglo XIX replegó al nasserismo a los confines egipcios, donde se implementó un régimen dictatorial de partido único con el objetivo de desarrollar un «socialismo árabe» cooperativista por medio de la socialización de los medios de producción, asumiendo la lógica marxista de la «lucha de clases». Hijo del nacionalismo laico panárabe también fue el Partido Baaz, igualmente nacionalista pero con una matriz marxista mucho más fuerte que el nasserismo. Nacido en Siria, su influjo nasserista inicial se diluyó hasta el punto de renunciar al panarabismo y adoptar una postura localista, en contraposición al baazismo iraquí, que sí conservó su impronta panarabista. Véase Peñas Mora, J. (1994). *El declinar del panarabismo en Boletín de Información*, nº 234. Ministerio de Defensa de España. Pp. 61-83.

13 VEIGA, F *et al*, *op. cit*, pp. 85-96.

14 El colonialismo británico en Yemen del Sur siempre constituyó una realidad compleja. Se había vertebrado sobre un delicado equilibrio en base a una serie de tratados con tribus de los alrededores del puerto de Adén. Se crearon, en total, nueve pequeños estados con su correspondiente gobernador dependiente de la metrópoli, proporcionando a los británicos el control de más de 23 000 kilómetros cuadrados en la costa meridional de la península arábiga. Rogan, E., *op. cit*, pp. 160-1.

15 PRIESTLAND, D. (2010). *Bandera Roja. Historia política y cultural del comunismo*. Pp. 461 y 533. Sobre el experimento socialista yemení diría Erich Honecker, dirigente de la República Democrática Alemana (RDA): *Al igual que en Grenada* (en alusión a los sucesos que culminaron con la invasión estadounidense de la isla en 1983 en el marco de la Operación *Urgent Fury*), *lo sucedido en Yemen muestra a lo que puede llevar el infantilismo izquierdista*.

16 *Ibid*, pp. 489-451.

la supervivencia de la élite política¹⁷. Mientras tanto, Yemen del Norte, aunque bajo un régimen republicano de marcado carácter autoritario, había quedado en manos de los zaydíes, en parte gracias a la política de «reconciliación nacional» que los vencedores de la guerra civil preconizaron y gracias a la cual importantes líderes que había luchado en el bando perdedor –el realista– pudieron integrarse en el seno de la administración de la República Árabe de Yemen (RAY). La rueda fundamental sobre la que avanzaron los asuntos internos de la nueva república no fue otra que la influencia cada vez mayor y más institucionalizada de las tribus, puesto que una de las consecuencias más importantes de la guerra civil fue su reforzamiento económico y armamentístico tras años de financiación saudí y egipcia. Hasta tal punto se sobredimensionó este nuevo rol que el presidente de la República, Abdulrahmán al-Iryani, llegó a declarar que el país no necesitaba de partidos políticos al poseer ya tribus¹⁸. Tras la contienda civil, las tribus experimentaron un refuerzo considerable hasta el punto de que consiguieron erigirse como fuerzas independientes del poder político que presionaban constantemente sobre él y condicionaban sus decisiones. Antes del conflicto ya existían como agentes determinantes en la evolución del país, pero a raíz del mismo, irrumpieron en el escenario político revelándose imprescindibles para el desarrollo, sostenimiento y viabilidad del sistema político. De manera que ninguna decisión podía articularse con visos de eficacia sin el concurso de las tribus, que ascendieron hasta convertirse en el grupo dirigente de los destinos de Yemen¹⁹. Lo cierto es que la política se convirtió pronto en correa de transmisión de los intereses de las mismas sin que –y esto es importante– llegara a homologarse completamente, entre otras cosas dado que no era infrecuente que miembros de la misma tribu militaran en formaciones políticas diferentes. Sea como fuere, la importancia de las tribus en la política nacional quedó institucionalizado en su participación en el Consejo Consultivo y en la creación de un órgano específico *ad hoc*,²⁰ el Consejo Supremo de los Asuntos Tribales, a cuya cabeza se situaba el presidente de la República y cuyos miembros los constituían los líderes tribales, *mashaij*, elegidos en los Consejos Tribales Locales²¹.

17 VEIGA, F *et al*, *op. cit.*, pp. 110-38.

18 *Ibid*, pp. 141-2. Esta afirmación la efectuó en relación a la conceptualización de los partidos políticos como un mal en tanto que era habitual que se convirtieran en instrumentos vehiculares de «peligrosas» influencias extranjeras.

19 HAMAD ZAHORENO, L. (2007). *El fenómeno tribal en Yemen: sustrato histórico del poder de las tribus en Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, n.º 2. Pp. 6-7.

20 Constituyó este un órgano que sustituyó a la anterior Asamblea Nacional con la promulgación de una nueva Constitución. Se diseñó específicamente para institucionalizar a las tribus y dotarlas de una representatividad semejante a la parlamentaria, con una clara reminiscencia del Consejo Consultivo del Yemen antiguo, en el que las tribus mantenían una relación de cooperación con el poder central, el cual cogobernaba junto con las tribus mismas y en el que sus decisiones debían estar refrendadas por dicho Consejo Consultivo, compuesto a su vez por las tribus. Estas decisiones incluían una amplia gama de asuntos públicos, tales como los impuestos o la propiedad de la tierra. *Ibid*, pp. 4-5.

21 *Ibid*, pp. 141-2.

Es indispensable retener una precisión: Yemen no funciona de manera exclusiva como una unión federada de tribus que «hacen la guerra» por su cuenta. Antes al contrario, como se acaba de señalar, los intereses de otros actores políticos pueden ser y a menudo son distintos a los de las tribus. Se trata de un país de mayoría musulmana en el que la mayoría de la población corresponde a la minoría sunní, dividiéndose la tendencia chií en dos: la minoría zaydí y la ismaelí. El zaidismo es la rama chií más cercana al islam sunní y la más numerosa en Yemen, al ser profesada por alrededor de un 40% de la población. Para ella, Zayd ben Alí al-Husayni se trató del quinto imán legítimo, a diferencia la rama chií duodecimana, que optó por su hermano Muhámad El Báquir. El ismaelismo, por el contrario, está más alejado del sunismo y es minoritario en Yemen, radicando principalmente en Saná, la capital del país. Constituye otra rama del chiismo que reconoce legitimidad a Ismael, hijo del sexto imán, razón por la cual se les denomina septimanos. Territorialmente, los sunníes predominan en el centro-sur del país, mientras que los chiíes lo hacen en el norte. La lógica tribal goza de una mayor influencia en esta zona, debido a que, en el sur, el régimen socialista implementó una política que, aunque con resultados incompletos, logró debilitar la estructuras tribales. De esta forma, en el territorio de la República Árabe de Yemen las tribus se consolidaron de una manera imposible en el Yemen socialista, donde la secularización y la centralización planificadora atacaron duramente la lógica tribal, si bien no consiguió eliminarla.

El funcionamiento de Yemen no se delimita tan sólo en función de lo antedicho, sino- que también se ve afectado por la forma en la que las tribus se organizan. Las más importantes son las tribus hamdaníes, principalmente zaydíes y agrupadas en dos confederaciones: la hasid (que ostenta la mayor cuota de poder y a la que pertenecía Salé) y la baskil (la más numerosa). Existe también otra confederación más pequeña, la madhaj, que predomina en las regiones orientales y en el Hadramaut, mientras que las dos anteriores lo hacen por las zonas de las montañas occidentales. Todo un corolario al que se une la alta población del país (28 millones, según datos del Banco Mundial²²), lo que lo convierte en el más poblado de la península arábiga (como muestra, véase la población de Arabia Saudí, con una superficie territorial mucho mayor, de unos 33 millones²³). Aunque tradicionalmente ha carecido de materias primas susceptibles de atraer el interés de las grandes potencias, ostenta una envidiable posición estratégica que el Reino Unido identificó cuando estableció su protectorado en Adén, el principal núcleo comercial de Yemen. Desde el mismo se podía controlar una importantísima ruta comercial hacia la India y la costa oriental africana. Un importante nódulo de comunicaciones en definitiva cuyo valor se incrementó tras la inauguración del canal de Suez en 1870, que hizo crecer el tráfico por el mar Rojo a través del estrecho Bab el-Mandeb, puerta al mar Árabe y al océano Índico. Por él transita el

22 Consúltense en: <https://data.worldbank.org/country/yemen-rep>

23 Consúltense en: <https://data.worldbank.org/country/saudi-arabia>

5% del petróleo transportado por vía marítima, así como entre el 30 y el 40% del tráfico marítimo mundial²⁴.

Se trata, a fin de cuentas, de una zona del planeta que ha cobrado recientemente una importancia estratégica si cabe mayor para las grandes potencias, pues a la ya persistente presencia militar francesa en el Cuerno de África se le han añadido la japonesa (no se olvide, a través del golfo de Adén y del estrecho Bab el-Mandeb pasa el 90% de las exportaciones de este país) y la China, que, junto con la fuerzas militares de otros países como los EE UU, España o Italia, se estacionan en Yibuti con el objetivo de asegurar la región contra la piratería y el terrorismo. No en vano, la intervención militar de Arabia Saudí en el conflicto que nos ocupa no ha estado exenta de asegurar la orilla yemení del estrecho, dentro del amplio marco del objetivo de satelización que la política saudí ha tenido respecto al Reino de Saba²⁵.

Una unificación fallida

Aunque la guerra civil en Yemen del Norte había sido perdida por las fuerzas que habían apoyado el imanato, Arabia Saudí no renunció a seguir influyendo, sea como fuere, en la política tanto interior como exterior de su vecino del sur. A tal efecto patrocinó la política de «reconciliación» nacional, a la que ya se ha hecho referencia, por medio de la cual colocó a sus aliados interiores en puestos de poder con relevancia tal que permitieran que el control de Riad no rebajara su intensidad. Con todo, su constante intervencionismo, que le llevó incluso a apoyar un fracasado intento de invasión del sur en 1972, se reveló como extremadamente desestabilizador, entre otras cosas debido a la oposición obsesiva que demostró el reino saudí a las veleidades unificadoras que, a pesar de todo, planearon sobre las agendas políticas de ambos estados yemeníes. A pesar de que ciertos conatos de conflictividad siguieron dando sus coletazos –de lo que fue muestra el conflicto de 1979–, el ascenso de la figura de Alí Abdalá Saleh (en el poder desde la muerte de su antecesor en junio de 1978) junto con el hallazgo de yacimientos de petróleo a ambos lados de la frontera entre el norte y el sur, allanaron el camino hacia la unificación. Sin perjuicio, desde luego, de la calamitosa situación político-económica de la RDPY, que no dejó otra opción al líder sureño Alí Salem al Bid (al entender que la Unión Soviética les había abandonado a la deriva y que, una vez liquidado el bloque socialista tras la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989, sólo podía huir hacia adelante)²⁶.

La unificación se produjo finalmente el 22 de mayo de 1990, de manera precipitada y rápida, lo que sería una de las causas principales de la accidentada trayectoria

²⁴ SARTO FERRERUELA, A. (2018). *Yemen: un conflicto sin final* en *Cuadernos de Estrategia* 196. *Oriente medio tras el Califato*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Pp. 154-5.

²⁵ *Ibid*, pp. 155-6.

²⁶ VEIGA, F *et al*, *op. cit*, pp. 142-50.

de la ahora denominada República de Yemen. Y es que uno de los mayores temores de las élites políticas de Yemen del Sur era que lo que se presentaba como una unión «entre iguales» se revelara en el fondo como una absorción pura y dura. La política clientelar del presidente Salé no ayudó a vencer los recelos sureños. Pero enseguida hizo aparición un nuevo factor desestabilizador: el comienzo de la primera guerra del Golfo. En aquella época, las concomitancias entre el Irak de Sadam Huseín y el Yemen de Salé eran más que evidentes, toda vez que para este Bagdad se presentaba como un aliado más cómodo y menos intervencionista que Riad. Fue en esos momentos cuando Yemen ocupó un asiento entre los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, justo a tiempo para votar negativamente, ante la estupefacción de Washington, la histórica Resolución 678, de 29 de noviembre de 1990, por la que se aprobó la intervención militar para obligar a Irak a abandonar Kuwait por la fuerza. Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial cancelaron inmediatamente todos los programas de ayuda destinados a Yemen. El estacionamiento de tropas occidentales en Arabia Saudí, custodio de los santos lugares, enfervoreció a la población de la mayoría de los Estados Árabes hasta el punto de generar un terremoto político que puso en apuros a los gobernantes, que poco podían hacer ante la disociación evidente que existía entre ellos y sus respectivos pueblos, mayoritariamente contrarios a la intervención. Este fue el caso de Yemen, propulsando la cerrazón de Salé en su arriesgada apuesta diplomática. En septiembre Arabia Saudí expulsó, como castigo, a los emigrantes yemeníes que trabajaban allí y enviaban periódicamente remesas a casa en cuantía tal que constituyeron uno de sus principales recursos económicos²⁷.

Así las cosas, Yemen entró en recesión en 1992, dañando irreparablemente las débiles bases económicas y sociales del nuevo sistema político que se asentó tras la unificación. Se trataba de un régimen pretendidamente parlamentario y pluripartidista, con una constitución y una división de poderes similar a la establecida en las democracias occidentales. Al menos sobre el papel. Se diseñó un poder judicial conformado por tribunales territoriales cuya última instancia la constituyó el Tribunal Supremo de Saná, adoptándose la sharía como soporte legal principal. Si bien esta ciudad quedó como la capital política, el rol de capital económica quedó asignado, como no podía ser de otra manera, a Adén. De la misma manera, el acuerdo confirmó a Salé en el papel de presidente y a al Bid en el de vicepresidente. Este precario equilibrio no tardó en saltar por los aires impulsado por las consecuencias que para el país tuvo su apoyo a Irak durante la guerra del Golfo: los yemeníes del norte acusaron un brusco descenso de sus condiciones de vida, a la vez que los del sur culpabilizaban a las autoridades de una progresiva marginación especialmente a lo atinente a las inversiones económicas, prioritarias en territorio norteño. En abril de 1993, se celebraron unos comicios nacionales que dieron la victoria al Congreso General del Pueblo (CGP) –el partido de Salé– y dejaron a los marxistas en un humillante tercer lugar, por detrás de Islah, partido islamista suní cercano a los planteamientos de los Hermanos Musulmanes y de

.....

27 VV.AA. (1991). *La Agencia EFE en el Golfo. La guerra en directo*. Pp. 228-32.

los salafíes, y liderado por Abdulá al-Ahmar, máximo exponente de la confederación tribal Hasid²⁸.

Las tensiones económicas añadieron una razón más para añadir en la lista de razones que importantes sectores del sur añadieron de cara a justificar el previsible conflicto con el norte, a las que no fueron tampoco ajenos los atentados que se sucedieron contra importantes miembros de la élite política sureña. al Bid y los suyos comenzaron a prepararse para lo inevitable y encontraron un valedor del todo inesperado: Arabia Saudí. En efecto, Riad no estaba dispuesta a permitir que un Yemen unificado pudiera poner en peligro su aspiración a detentar la hegemonía sobre el golfo Pérsico aunque, de la misma manera, Salé se encontró con otro aliado sorprendente: Catar, que ya comenzaba a jugar con la idea de desplazar el ascendiente que los saudíes ejercían en el área. Si bien la duración de conflicto fue breve (del 27 de abril al 7 de julio), su tributo en vidas fue alto (entre 7 000 y 10 000 muertos, en su mayoría sureños²⁹). Su principal consecuencia fue la emersión de Salé como líder indiscutido, en cuya vicepresidencia se situó Abd Rabbuh Mansur al-Hadi, y el exilio de al Bid. A partir de este momento, el presidente pudo ampliar los rasgos autocráticos de su régimen, procediendo a reforzar su política clientelar promocionando a familiares y miembros de su tribu en los principales puestos del gobierno, la administración o el ejército. El gran encantador de serpientes se presentó como el único hombre capaz de coaligar la lógica estatal-gubernamental con la tribal, si bien la disfuncionalidad de su gestión pronto se hizo evidente. El incremento demográfico tuvo que enfrentarse con la insuficiente producción de alimentos y su distribución, así como con la escasez de agua, bien extremadamentepreciado por cuanto se trata de un recurso fundamental para la producción de qat, una droga terriblemente adictiva entre los yemeníes y cuyo consumo generalizado contribuyó a poner en brete al gobierno a causa de un grave problema económico que implicaba la detracción de recursos agrícolas e hídricos de los que el país carecía, alterando la producción de un modo que tuvo que ser, mal que bien, atajado. En estas condiciones encaró Yemen el inicio del siglo XX³⁰.

La insurgencia hutí

Orígenes, ideología y objetivos

Para comprender en toda su extensión qué es el fenómeno hutí es preciso atender primero a qué es el zaidismo. Pues bien, se trata, como ya se ha apuntado más arriba, de una rama del islam chií con calado en aproximadamente un tercio de la población

28 SARTO FERRERUELA, A., *op. cit.*, pp. 158-61.

29 Los costes en vidas para el sur oscilaron alrededor de los 6 000 combatientes y los 500 civiles. Para el norte, la cifra se situó sobre los 931 entre civiles y combatientes. Veiga, F *et al.*, *op. cit.*, p. 169.

30 VEIGA, F *et al.*, *op. cit.*, pp. 165-74.

yemení y que supone la pata del chiismo más cercana al islam sunní. Esta rama pivota sobre la familia hutí, y está incardinada en la lógica comentada anteriormente de relación tribal. El entramado organizativo de esta lógica tribal consta de un jeque que no tiene un control total ni vertical sobre el resto de miembros de la tribu que, no obstante, implica también la defensa a ultranza del territorio, la protección de elementos los tribales, como por ejemplo los hachemíes (descendientes del profeta Mahoma), así como la venganza de las afrentas, ya fueren estas personales o colectivas³¹. Desde luego, con un código de actuación semejante, no es extraño que la tradición otorgue un papel grande a la mediación, con el objetivo de reconducir las hostilidades y evitar el colapso al que se llegaría de iniciarse un más que previsible círculo vicioso. Ahora bien, el Estado está también vinculado por este código tribal, debiendo someterse igualmente a él. Se entiende así la extrema dificultad que supone para Yemen dotarse de una estructura racional, y racionalizada, de estado moderno, algo ajeno a las tradiciones y *modus operandi* de las tribus que componen la población que se halla dentro de los límites de su territorio. En la práctica, existe una situación de guerra y conflicto cuasipermanente entre las tribus que dificulta en grado sumo la consolidación de cualquier fórmula de gobierno estable y coherente³².

¿En qué se diferencia el zaidismo del chiismo tradicional, y cuáles son sus semejanzas con el sunismo? Al igual que los chiíes, los zaidíes asumen el liderazgo espiritual de los descendientes de Fátima, la hija del profeta, y de su yerno Alí, pero al contrario que aquellos, no comparten el dogma de los doce imanes, profetizando que el último de ellos volverá en el futuro como mesías. Los zaidíes entienden que después de los cinco primeros imanes, cualquier descendiente de Fátima y Alí puede ser imán y, por ello, legítimo líder espiritual de la comunidad. Como ya se ha señalado, una vez cayó el imperio Otomano, el imán Yahya Muhammad creó un estado independiente de Yemen bajo una monarquía teocrática, que aguantó hasta el golpe de estado de los republicanos apoyados por Egipto en 1962 y la guerra civil subsiguiente³³. Este imanato buscó siempre el acercamiento a los musulmanes sunníes de cara a eliminar las diferencias entre ambas comunidades. Y dado que los sunníes de Yemen eran seguidores de la escuela Safí, abierta y heterodoxa, dicho acercamiento no implicó tantas dificultades como en otros casos sí se han encontrado. Durante el período republicano las diferencias se fueron mitigando cada vez más. No obstante, el gobierno nunca se fio totalmente de los zaidíes. De esta manera, abrió la puerta a la extensión del salafismo en zonas de su predominio –principalmente el norte de Yemen–, provocando en los años 90 una supura de la identidad zaidí y de resentimiento y resquemor, capitalizada por la familia hachemí de los hutís, que se materializó posteriormente en los conflictos que cobraron fuerza a partir de 2004. Los cuales fueron a su vez atizados por el intento del presidente Salé de lograr un control directo (y no indirecto como el que hasta aho-

31 AVILÉS FARRÉ, J., *op. cit.*, pp. 2-3.

32 AGUIRRE, M., *op. cit.*, pp. 73-9.

33 AVILÉS FARRÉ, J., *op. cit.*, pp. 4-5.

ra llevaba) del territorio yemení –lo que, por supuesto, afectaba a los hutís³⁴– al albur de la situación creada tras el 11S y la guerra de EE UU contra los grupos yihadistas y sus sucursales locales³⁵.

Teniendo en cuenta que la familia hutí es hachemí y que ha abanderado la lucha zaidí, la lógica sugiere que los objetivos y propósitos fuesen claros y estuviesen bien delimitados. No es así. Hussein al-Houthi (1956- 2004) ha sido el principal líder e impulsor del movimiento hutí, legitimidad que obtiene por ser hijo del principal ideólogo del movimiento, Bar al Din al-Houthi. Sus seguidores entonaron a partir de 2002 un lema altamente revelador de la orientación del mismo: «Muerte a América, muerte a Israel, malditos sean los judíos, victoria para el islam»³⁶. La hostilidad hacia Estados Unidos y hacia el wahabismo son dos de los principales ejes sobre los que pivota el movimiento, pero allende fronteras de estos dos aspectos, los objetivos se diluyen en una coherencia extremadamente endeble. Hay que tener presente ante todo que los hutís no representan ni a todos los chiíes de Yemen ni a todos los zaidíes, si bien es cierto que, al igual que la familia de Salé, deben su poder a la formidable red clientelar que han sabido tejer, de manera que el entramado del movimiento debe en algunos aspectos más a este clientelismo y a las relaciones interpersonales entre los líderes tribales que a una coherencia ideológica, programática y de objetivos inmediatos a cumplir. La naturaleza, pues, del movimiento, se presenta fuertemente atomizada. Incluso aunque han negado públicamente sus vínculos con Irán, este país ha sido puesto en numerosas ocasiones como modelo, aunque de ello no puede desprenderse la conclusión de que su objetivo sea la constitución de una república islámica a semejanza del chiismo iraní *stricto sensu*, entre otras cosas por las diferencias que separan a la doctrina haydí del chiismo «clásico». Y a otra razón más importante si cabe: la lejanía del espíritu tribal de la noción de estado-nación importada desde Occidente³⁷. Bien es cierto, por otro lado, que, dado que parte del éxito hutí en las ofensivas llevadas a cabo y en la expansión del territorio que controlan o sobre el que ejercen una influencia más o menos patente se debe a la alianza y al apoyo de las fuerzas militares fieles a Salé, cabe contemplar que ese «extrañamiento» del estado-nación pueda verse reconducido precisamente por el hecho de que los propósitos últimos del expresidente estén basados en aquella visión, aceptando, puede, cierto respeto a la cosmovisión tribal. En todo caso no es una cuestión que hoy por hoy esté clara y, de estarlo para algunos sectores del movimiento –atendiendo igualmente a la flexibilidad táctica y estratégica que un conflicto de esta naturaleza impone a los actores–, es muy posible que tal convicción

34 No está de más recordar que el mismo presidente Salé se trata de un zaidí que ha interiorizado la lógica gubernamental.

35 BERENGUER HERNÁNDEZ, Francisco J. (2015). *Yemen, el extremo sur del creciente chií*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). P. 5.

36 AVILÉS FARRÉ, J., *op. cit.*

37 IGUALADA TOLOSA, C. (2017). *Guerra Civil en Yemen: actores y crisis humanitaria*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Pp. 3-5.

se pueda ir modificando a resultas de las consecuencias de los eventos militares y diplomáticos³⁸.

El mensaje es claro en su aparente simplicidad de localizar al enemigo y dejar caer sobre él toda la artillería pesada a nivel propagandístico, como ya se hizo durante el conflicto anterior³⁹. Lo que no implica que los objetivos reales existan siquiera más allá de la mistificación primaria de la defensa tribal o religiosa. Hay que decir que, para no ser un movimiento con una vocación global ni internacional, tan sólo meramente localista o, a lo sumo, regionalista (según la incidencia que se haga en el análisis), han manejado con notable éxito las redes sociales, la propaganda, los comunicados y hasta la difusión de vídeo en las redes. Internet se ha convertido en una plataforma fundamental para la difusión de su mensaje, si bien no se ha llegado al grado de sofisticación y de pericia que otros grupos –principalmente yihadistas– han conseguido con este instrumento. Como se acaba de anotar, la descentralización natural del movimiento favorecida por el terreno montañoso donde se desempeña impide que se puedan establecer unos objetivos claros. La autoridad «oficial» es más aparente que real en la práctica, y las tribus que lo componen no permitirían que esta supuesta autoridad intentase en un momento determinado limitar esta autonomía. Aun así, las políticas implementadas por los hutís en los territorios que controlan arroja un poco de luz sobre sus objetivos políticos, más allá de la lucha contra el gobierno, el antiamericanismo, la contención de las apetencias saudíes⁴⁰, el duro combate contra los grupos yihadistas y los secesionistas del sur, y el desarraigo del salafismo. Tal y como señala Amnistía Internacional, el movimiento hutí ha puesto en práctica una política de persecución del «enemigo» y del «disidente», en definitiva, de cualquier oposición al mismo o a sus políticas, por medio de secuestros, detenciones, torturas, desapariciones, censura, allanamientos, restricciones arbitrarias, trabas a la ayuda humanitaria, etc⁴¹. Aunque el bando gubernamental también hace lo propio, y teniendo siempre el contexto bélico presente, la aplicación de estos métodos en relación con la naturaleza del mensaje y de la ideología que el movimiento hutí pretende enarbolar, no parece indicar que sus fines sean tan puros como afirman⁴². Dado que, por una parte, estos objetivos se muestran confusos, caóticos y poco elaborados y, por otra, el carácter mismo del movimiento

38 Para una adecuada panorámica sobre el movimiento hutí, consúltese el documental de la BBC *Rise of the Houthis*, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Y7HQRyJDTPo&t=760s>

39 AVILÉS FARRÉ, J., *op. cit.*, p. 6.

40 Las milicias hutís han llegado hasta el punto de realizar incursiones tras la frontera de Arabia Saudí. Véase PONCE, A. (2016). *Yemen: una historia de violencia*. El Orden Mundial en el siglo XXI. Disponible en: <http://elordenmundial.com/2016/03/18/yemen-una-historia-de-violencia/> (Fecha de consulta: 5 de junio de 2019.)

41 Amnistía Internacional., *Informe 2017/2018. La situación de los Derechos Humanos en el mundo.*, 2018, disponible en: https://www.amnesty.org/es/documents/polio/6700/2018/es/?gclid=EAIaIQobChMliMD-toW56AIVA9TeCh2BMAbPEAAAYASAAEgISQ_D_BwE

42 Además de lo expuesto, las consiguientes soflamas contra la corrupción, y la defensa de la soberanía nacional.

en sí es igual de caótico, heterodoxo y hasta contradictorio, sólo esta praxis política puede darnos alguna pista para poder analizar los propósitos auténticos de los hutís que, a la luz de las consideraciones y hechos expuestos, no parecen ir encaminados, desde luego, hacia la creación de un sistema democrático tal y como puede entenderse en Occidente, ni de un marco plural de convivencia en un frágil equilibrio con otros postulados. Será el desarrollo de los acontecimientos lo que despeje esta incógnita, ya sea confirmando lo apuntado o imprimiendo un giro notable que obligue a reconsiderar metas y métodos. En los momentos presentes, lo que sí está claro es que la política impuesta por los hutís en los territorios se ha caracterizado por la implantación de un régimen policial altamente represivo, que ha lanzado sucesivas campañas contra opositores, periodistas y activistas por los derechos humanos, a las que no han sido ajenos el encarcelamiento o el asesinato de disidentes, así como el clima general de represión sobre la población⁴³.

Financiación y apoyos

Lejos de lo que pueda pensarse, un movimiento político, social y religioso tan singular como el hutí no ocupa el rol de mero peón de alguna potencia exterior. Se trata, como hemos visto, de un movimiento autónomo que ha pasado de la etapa de «insurgencia» propiamente dicha a consolidarse como un actor «estatal» en toda regla⁴⁴. Esto quiere decir que, en tanto que es capaz de administrar una porción considerable del territorio yemení, la insurgencia inicial se ha dotado de un gobierno, de unas instituciones, de una legalidad y de una administración⁴⁵. Y, además, de unas fuerzas armadas. Hay que detenerse en esto, pues aplicar aquí este concepto ha de hacerse con suma cautela. No se trata de unas fuerzas armadas al uso, puesto que la base de la organización como milicia es lo que sigue primando en los combatientes. La especificidad reside en la alianza (lo que implica aspectos como la organización, la estrategia militar y la logística) con aquella parte de las fuerzas armadas del antiguo estado de Yemen que son fieles al expresidente Salé, lo que termina de caracterizar a los hutís como un «Estado» en guerra con otros «Estados» que se disputan la encarnación –algunos, y no es seguro que todos los que afirman hacerlo realmente persigan dicho propósito– del estado yemení.

Aclarado este punto, podemos adentrarnos en responder a la pregunta: ¿de dónde saca el movimiento hutí el dinero y el material? De dos canales principalmente, uno interior y otro exterior. El primero, de las tribus, clanes y grupos afines, puesto que se ha revelado como la entidad más organizada y eficaz para garantizar sus intereses. A

43 Sarto Ferreruela, A., *op. cit.*, pp.180-2.

44 Véase García Guido, M. (2013). *Los dilemas organizativos de los movimientos insurgentes en Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, n.º 115. Pp.147-169.

45 Blécua, R. (2015). *Una revolución en la revolución: los hutí y las nuevas relaciones de poder en Yemen*. Real Instituto Elcano. Pp. 5-7.

esto hay que añadir los tratos cerrados con los traficantes de armas que desde antes del estallido de este último conflicto ya hacían negocios en este país y cuyas oportunidades se han multiplicado ahora. El segundo, mucho más controvertido, es el apoyo (financiación y material mediante) de Irán. Ya en enero de 2013 fue interceptado el Jihan 1, buque procedente de la república de los ayatolás que contenía un material militar de mayor envergadura que el conseguido a través de los contactos interiores, tales como misiles tierra-aire, cohetes Katyusha, además de explosivos y munición. Todo de fabricación iraní. La misma Agencia Reuters, basándose en fuentes iraníes, yemeníes y occidentales, ha indicado que los hutís reciben apoyo financiero-militar de este país⁴⁶. Los hutís niegan el apoyo iraní, aunque admiten que reciben ayuda humanitaria por su parte. Lo que sí que es claro es el evidente interés de Irán en la zona, independientemente del grado de apoyo material que les otorgue al movimiento hutí, aunque las evidencias que se manejan sobre este extremo parecen confirmar que estos rebeldes son apoyados por Teherán. A esto hay que sumar que, si bien el apoyo recibido tanto desde fuera como desde dentro (entre los cuales se encuentran muchos descontentos con las prácticas corruptas de los gobiernos anteriores, aunque dada la alianza con las fuerzas pro Salé esto pueda parecer una paradoja) es fuerte, no es suficiente como para permitir al movimiento hacerse con el control total del país o si acaso imponerse a las fuerzas gubernamentales y a los otros grupos contra los que combaten. No obstante, su carácter desestabilizador resulta formidable, no ya porque haya sido capaz de poner al gobierno contra las cuerdas, sino porque ha conseguido erigirse como una legitimidad alternativa a este y rivalizar con él, por medio de la creación de otro gobierno y estructuras estatales, en el control del territorio⁴⁷.

¿Una guerra internacional?

El origen

Como se ha venido adelantando, los conflictos que confluyeron en la guerra abierta que se inició en el año 2015 ya venían siendo evidentes durante los años anteriores. Esencialmente fueron tres, que tuvieron una naturaleza distinta unos de otros y cuya intensidad fue variando a lo largo del tiempo: uno, el conflicto hutí, que comprendió a su vez dos rebeliones graves contra el Gobierno en 2004 y 2009; dos, las tensiones en el sur protagonizadas por el movimiento al Hirak, creado en 2007 y que fue derivando hacia el secesionismo, y tres, la extensión del terrorismo yihadista por el país de la mano de Al Qaeda en la península arábiga (AQPA), rama fundada en 2009, que dio lugar a una violenta campaña de guerra contra el terrorismo y ataques por medio de drones efectuada por el gobierno ye-

46 AVILÉS FARRÉ, J., *op. cit.*, pp. 7-8.

47 IGUALADA TOLOSA, C., *op. cit.*, pp. 5-7.

mení y los EE UU⁴⁸. Es preciso tener en cuenta, antes de adentrarnos en el análisis de los inicios del conflicto en 2015, el poderoso influjo movilizador que ejerce el factor religioso en Yemen y, en general, en todo Oriente Próximo, especialmente desde el impulso que el mismo experimentó desde la revolución iraní de 1979. Particularmente, el islam en Yemen se ha percibido por la propia población como algo «genuino», puro, si se quiere, alejado de la contaminación y de las distorsiones operadas en otras regiones más expuestas a Occidente o presas de fórmulas políticas más sofisticadas. La sharía ha constituido desde siempre el cemento que ha mantenido unidas a las tribus yemeníes, operando como muro de contención de las tradiciones respectivas. Porque el islam, no se olvide, no es sólo una religión en Yemen, sino que representa una concepción del mundo y de su organización social, económica, jurídica y política⁴⁹.

Desde el final de la guerra civil de 1994, el islamismo político ganó posiciones en parte gracias a la «dejación» del gobierno de Salé, especialmente en el sur, sometido hasta hace bien poco a políticas de marcado carácter laico impulsadas por el régimen socialista. A ello hubo de añadirse la represión tribal, que convivió con la represión religiosa que, entre otras cosas, supuso un retroceso en materias relativas a la igualdad o al rol que las mujeres estaban destinadas a cumplir en la sociedad⁵⁰. Y aunque el cambio operó de una manera más dura en este territorio, lo cierto es que la expansión del islamismo afectó a todas las capas de la sociedad, sin perjuicio de que Salé y su gobierno lo emplearan como ariete dentro de la gigantesca red clientelar que se iba agrandando por momentos a la par que se generalizaba el descontento. En este sentido, la promoción, si se puede llamar así, del islamismo por las autoridades generó un peligroso efecto bumerán al ofrecer el catalizador perfecto para la expresión del descontento, especialmente entre la juventud. Ya se ha visto la revulsión religiosa que se vivió en el país a raíz de la primera guerra del Golfo, el cual tuvo su parangón durante y después de la segunda, en 2003. Antes, en 2001, cuando los EE UU invadieron Afganistán y lograron derribar el régimen talibán, además de matar o capturar a miembros relevantes de la cúpula de Al Qaeda, el antiamericanismo y la seducción por la yihad preconizada por Bin Laden a través de las pantallas de la popular cadena de televisión Al-Yazira –de capital catari– se disparó en Yemen. Los jóvenes que marcharon a luchar en Afganistán y posteriormente en Irak gozaron de la simpatía de la mayoría de la población que, lejos de percibirlos como terroristas, veían en ellos a combatientes en defensa del islam, a semejanza de aquellos que marcharon a pelear contra los soviéticos en los años 80 del siglo XX⁵¹.

48 MEDINA GUTIÉRREZ, F. (2018). *Yemen: un escenario de guerra y crisis humanitaria en OASIS*, 27, 91-III. P. 94.

49 AGUIRRE, M., *op. cit.*, pp. 37-72, y 162-75.

50 *Ibid.*, pp. 211-9.

51 *Ibid.*, pp. 105-7.

El surgimiento del ISIS (Estado Islámico de Irak y Levante) a raíz de la insurgencia sunní a consecuencia de la invasión y posterior ocupación de este país por las tropas estadounidenses en 2003 añadió más leña al fuego. La escasa planificación de la posguerra y de la reconstrucción por parte de estadounidenses, británicos y sus aliados, junto con una política que a la larga se demostró desacertada para sus intereses de superponer a la mayoría chií en Irak y al resto de población sunní (que había nutrido, en gran medida, al régimen baazista de Sadam Huseín), otorgaron alas a la confluencia de dos fuerzas revolucionarias que, juntas, dieron origen al denominado Estado Islámico: el salafismo y el nacionalismo laico⁵². El caos propiciado por la negligencia de los ocupantes a la hora de negarse a prevenir los desórdenes públicos, sumado a un estado de anarquía tan paralizante como mortal, alentó a exbaazistas desmovilizados por las autoridades norteamericanas a aliarse con los extremistas sunníes y miembros de Al Qaeda más sanguinarios para generar un movimiento de «resistencia» contra la ocupación y de combate efectivo contra los invasores, así como contra las milicias chiíes en lo que pronto iba a convertirse en una sangrienta guerra civil. De entre los últimos pronto destacó la figura de Abu Musab al Zarqawi, convertido en emir de la organización terrorista en Irak. Figura en ascenso ante el aislamiento de Bin Laden, no dudó en aliarse con el excoronel perteneciente al Partido Baaz⁵³, Samir Abd Mohamed al Jlifawi, quien, con el nombre de Haji Bakr se convirtió en el estratega del ISIS, capaz de aunar en el mismo movimiento tanto a los salafistas como a marginados sunníes resentidos y deseosos de vengarse de los invasores, junto a otros antiguos oficiales de la dictadura que, aunque laicos y nacionalistas, se unieron a una nueva organización que sembraría el pánico por el territorio de Irak y Siria, e incluso más allá, siendo definitorio incluso en países en los que no llegó a implantarse físicamente del todo, como es el caso de Yemen⁵⁴.

Fue el fruto de una cuidadosa labor desarrollada por la organización embrionaria del Estado Islámico, Al Qaeda en Irak (AQI), dirigida por Zarqawi, que convirtió a su líder en una referencia de la insurgencia en Irak. AQI se unió en 2006 con otros cinco grupos insurgentes sunníes para conformar el denominado Consejo de la Sura de los Muyahidín (CSM), que en noviembre del mismo año se transformó en el Estado Islámico de Irak (ISI), liderado por Abu Omar al-Baghdadi. Con un escaso contacto con la población suní en estos primeros momentos, no fue hasta el traslado de su cuartel general a Mosul cuando se convirtió en una fuerza insurgente efectiva y capaz, que se revitaliza en 2012 tras el asalto a las prisiones y la recogida de los frutos de años

52 PRIETO, M.G, y ESPINOSA, J. (2017). *La semilla del odio. De la invasión de Irak al surgimiento del Isis*. Pp. 95-114.

53 El Partido Baaz nació en los años 50 tras la creación del Estado de Israel. De ideología socialista revolucionaria y panarabista con tintes nacionalistas, se instaló en el poder el Irak en 1968, desembocando en la dictadura de Sadam Huseín en 1979. Véase VV.AA., *op. cit*, pp. 34-7. Actualmente gobierna en Siria de la mano de Bashar al-Ássad, hijo de Háfez al-Ássad, quien llegó al poder en 1971 tras un golpe de estado. Véase BENRAAD, M. (2018). *El conflicto sirio. La persistencia de un régimen en Desperta Ferro. Contemporánea*. n.º 29. Pp. 6-10.

54 PRIETO, M.G, y ESPINOSA, J., *op. cit*, pp. 140-2.

de trabajo de sus cuadros políticos en ellas. Los miembros del ahora Estado Islámico desarrollaron una efectiva política de cooptación, convencimiento y adoctrinamiento en las cárceles iraquíes bajo la ocupación estadounidense de exmiembros del Baaz y de oficiales y cuadros militares del ejército que otrora había servido bajo la bandera del régimen de Sadam Huseín. Estos se integraron en las estructuras de mando de la nueva organización, dotándola de una efectividad paramilitar considerable. Se constata que fueron tres los factores principales que llevaron a antiguos efectivos de las fuerzas armadas iraquíes y a exmilitantes del Partido Baaz a confluir con los salafistas en el seno de una misma estructura: uno, los errores cometidos por las potencias ocupantes, que no fueron o no quisieron ser capaces de controlar el caos creciente que siguió a la conclusión de las operaciones militares tras la invasión de Irak y que criminalizaron a la minoría suní; dos, la desmovilización de las fuerzas armadas y de seguridad, que relegó a muchos cuadros instruidos a un rol de inacción alarmante, a lo que es preciso sumar la proscripción del Partido Baaz, y tres la labor desarrollada por los cuadros del Estado Islámico, que fue capaz de atraer a antiguos miembros del Baaz y de las fuerzas armadas y de seguridad, que optaron de esta manera por colaborar con los salafistas, facilitando su tránsito hacia la integración de una organización de nuevo cuño, ya en manos de Abu Bakr al-Baghdadi⁵⁵.

Bin Laden, aunque saudí de nacimiento, tenía sangre yemení por parte de su padre, Mohammed Bin Laden, nacido en Hadramut y perteneciente a la tribu kinda. Una vez que el terrorista se enemistó con Arabia Saudí, planeó utilizar Yemen como centro de operaciones, si bien las negociaciones con las tribus locales en 1997 no dieron el fruto deseado, debiendo permanecer en Afganistán. Ello no supuso ni mucho menos que renunciara a emplear Yemen como teatro de operaciones, como demuestra el atentado contra el USS Cole en octubre del año 2000 en el puerto de Adén, teniendo como consecuencia fundamental que los estadounidenses no volverán a repostar en él. Sin embargo, el 11S lo cambió todo. La ola de antipatía hacia Estados Unidos unida al fervor religioso despertado en favor de los «resistentes» iraquíes provocó que no menos de 2 000 yemeníes acudieran al país para combatir en la insurgencia naciente. No sólo eso, sino que, de inmediato, Yemen se convirtió en un hervidero de grupos terroristas salafistas de entre los cuales el más importante, como se ha destacado, fue AQPA, nacido en 2009. Hasta el 11S, el régimen de Salé mantenía un pacto tácito con los grupos terroristas: hacía la vista gorda con sus operaciones contra terceros países si se abstendían de actuar contra su gobierno. Funcionó, hasta que el alineamiento con Washington en su «guerra contra el terrorismo» le obligó a tomar una acción política mucho más dura⁵⁶.

La llegada del demócrata Obama a la Casa Blanca impuso un giro a las relaciones internacionales estadounidenses en la zona. La evidencia de que las intervenciones mili-

55 ESCOBAR STEMMANN, J.J. (2018). *Irak tras la caída del Daesh en Cuadernos de Estrategia 196. Oriente medio tras el Califato*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Pp. 74-6.

56 VEIGA, F *et al*, *op. cit*, pp.185-98.

tares de Irak y Afganistán habían sido fallidas y que, en lo que al primer país se refiere, sólo había servido para desatar una guerra civil entre chiíes y sunnís, generar el embrión de un nuevo movimiento terrorista y, a fin de cuentas, decapitar a una potencia regional que pudiera hacer de contrapeso al Irán de los ayatolá, motivó que, de ahora en adelante, las intervenciones militares directas fueran sustituidas por las acciones «indirectas» protagonizadas por la CIA y otras organizaciones gubernamentales, por medio de la instrumentalización de ataques con drones. Actividades que el gobierno estadounidense llevaría a cabo en territorio yemení con el apoyo o, si acaso, la aquiescencia del Gobierno de Salé, cuya actitud fluctuó entre la permisividad y la restricción, especialmente motivado por las protestas de la población y por escándalos públicos como el que tuvo lugar a raíz de la masacre de al-Mayalah: en diciembre de 2009 los estadounidenses lanzaron bombas de racimo contra un supuesto objetivo identificado con AQPA que alcanzó, en realidad, a un campamento de beduinos, ocasionando la muerte de 41 personas, resultando muerto un solo terrorista. Todo ello contribuyó a forjar un descontento social que, junto con el resto de frentes abiertos, acabaría por explotarle en la cara al líder de Yemen⁵⁷.

Un descontento del que sería consecuencia el estallido, el 18 de junio de 2004, de la insurgencia hutí o primera guerra de Sada. Radicado en torno a Hussein Badreddin al-Houthi, líder del grupo Juventud Creyente, el movimiento recogió las reivindicaciones zaidíes a la vez que ponía en entredicho la autoridad de Salé, también zaidí pero perteneciente a una familia de menor relevancia que la hutí. En esencia, los hutíes insertaron su insurrección en tres vectores: el abandono por parte del Gobierno de las regiones montañosas del norte (donde operaban), su apoyo al salafismo y al islam sunní, y la cooperación con Estados Unidos; a los que cabe añadir un cuarto: la reacción generada por la apertura de hostilidades en Afganistán e Irak en el marco de la «guerra contra el terrorismo» estadounidense. La respuesta del gobierno no se hizo esperar y, aunque la escalada de tensiones fue en aumento por ambas partes, una vez iniciado el conflicto, aquél se abstuvo de emplear en él a tropas del ejército regular (aunque se llegaron a desplegar tropas marginales y mal equipadas), utilizando en su lugar mercenarios, combatientes de tribus norteafricanas afines al régimen e incluso milicianos sunnís salafistas. Lo que inicialmente comenzó como un conflicto de una naturaleza, podría decirse, a grandes rasgos «tribal», desembocó en una guerra abierta contra el régimen de Salé por parte de la insurgencia hutí, que provocó la intervención de Arabia Saudí por medio de una campaña de bombardeos pese a la advertencia de Irán de que se abstuviera de ello⁵⁸.

Pese a las diferencias ostensibles, la afinidad entre los hutís y Teherán brilló desde los primeros instantes. Ya desde sus compases iniciales, se percibió el conflicto como una suerte de «guerra por delegación» en Arabia Saudí e Irán. Los líderes hutís no dudaron en emplear en sus proclamas referencias continuas al

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 201-3.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 203-8.

Irán de los ayatolás e incluso sus combatientes, que llegaron a realizar incursiones dentro del territorio saudí y a capturar prisioneros, utilizaron de manera habitual los colores de la bandera nacional iraní. Tanto es así que, una vez que el conflicto se «insertó» en la guerra civil generalizada que estalló en 2015 tras la Primavera Árabe de 2011, parece que claro que tanto Irán como su aliado chií libanés Hezbo-lá han apoyado y apoyan a la insurgencia hutí con instrucciones, entrenamiento de combatientes y envío de armas. En este sentido, la intervención de Irán en este conflicto ha sido menos espectacular y sonada que la saudí pero, sin embargo, ha servido para nutrir a una fuerza con una capacidad de combate de la suficiente envergadura como para poner en dificultades notables al gobierno (ahora de al-Hadi), así como a la coalición encabezada por Riad y apoyada por Estados Unidos, que a duras penas consigue ciertos avances en un territorio férreamente defendido y que dificulta enormemente el despliegue de la capacidad de combate de las fuerzas empleadas⁵⁹.

Al margen de los anteriores, el otro gran conflicto que enlazó con la Primavera Árabe de 2011 fue el generado por el descontento en el sur. Tras la unificación y, más aún, tras el fin de la guerra civil de 1994, el poder tribal zaidí se apresuró a borrar todos los vestigios burocráticos, socialistas y antitribales que antes habían sido promocionados por la política oficial de la dictadura comunista⁶⁰. No se hizo sin acritud, y aspectos que la población valoraba positivamente –como, por ejemplo la igualdad entre hombres y mujeres y la mejora del estatus de estas últimas– fueron eliminados para implementar un modelo de sociedad de marcado carácter religioso, con todas las consecuencias. Aspecto este último especialmente inquietante en Yemen, un país en el cual la sujeción de las mujeres al marido es total y en el que la violencia doméstica, y especialmente la violencia sobre la mujer, es tolerada por el gobierno al considerarla como un asunto exclusivamente de «honra familiar». Tanto es así que el sexo es concebido como un «deber» hacia el marido que la mujer tiene que cumplir so pena de represalias, a menudo violentas⁶¹.

Junto a esta situación –en lo que respecta a las mujeres, generalizada en todo Yemen, pero especialmente abyecta en el sur por cuanto hasta hace poco las cosas habían sido diferentes–, la marginación que las élites sudistas experimentaron, a pesar de que algunos exponentes de estas habían hallado acomodo con Salé, dio como resultado un foco de descontento que fue ampliándose más y más, en parte debido a los recortes en las inversiones gubernamentales en la zona y a la abrasiva política clientelar y de cooptación operada por el presidente. A ello hubo que sumar el rencor y la irritación acumulada por los militares desmovilizados pertenecientes a las fuerzas armadas de la antigua RDPY. Con estos mimbres apareció, en 2007, el movimiento Al Hirak, que se

59 SHARP, J.M. (2018). *Yemen: Civil War and Regional Intervention* en *Congressional Research Service*. 7-5700. www.crs.gov. R43960. Pp. 9-11.

60 AGUIRRE, M., *op. cit.*, pp. 220-6.

61 *Ibid*, pp. 146-54.

hizo con el liderazgo en las reclamaciones del sur agraviado. Aunque en sus compases iniciales careció de carácter secesionista, en el año 2009 experimentó una división que llevó a una facción del mismo a iniciar una lucha armada en las provincias de Lahij, Abyan y Al Dali, a la vez que la facción que se negó a ello hubo de hacer frente a su atomización en diversos grupos con agendas dispares e incluso contradictorias. La respuesta de Salé transitó entre la captación de los líderes de Al Hirak y la represión. No sólo eso, sino que, en una maniobra diplomática de dudosos resultados, trató de vincular la rebelión sureña al terrorismo islamista, lo que, a ojos de la población sureña, tan sólo consiguió fortalecer al movimiento y añadir nuevas legitimidades a la protesta⁶².

Primavera Árabe y guerra civil

Teniendo claros estos antecedentes, el germen del conflicto actual nos retrotrae a las infructuosas negociaciones para una reforma constitucional entre el Congreso General del Pueblo (CGP) y el Encuentro Común (EC)⁶³, partido de gobierno y principal de la oposición respectivamente. El presidente Salé no cumplió los compromisos de reforma ni en 2006 ni en 2009, dando lugar a la situación de bloqueo político que agitó más las ya de por sí turbulentas aguas de la política yemení. La gota que colmó el vaso llegó en enero de 2011, cuando se anunció una iniciativa gubernamental para nombrar a Salé presidente vitalicio. Tenía sentido desde su punto de vista. La ingobernabilidad del país sólo podía combatirse por medio de la implantación de una lógica estatal que «pusiera en positivo» las relaciones más o menos sólidas de la vasta red clientelar que el presidente y su familia habían creado en torno a sí mismos, engrasada con una lógica autoritaria. Fallaron los cálculos y estas redes clientelares se revelaron más endeble de lo que en un principio se había supuesto. Pero dicha debilidad con todo no era suficiente para desalojarle del poder. En los últimos años las cosas habían cambiado. La estrategia dirigida a la oposición para su domesticación posterior ya no seguía resultando viable. A la vez, esta mecánica experimentaba fisuras cada vez más evidentes, de ahí la urgencia de apuntalar lo que aún quedaba⁶⁴. El ímpetu que adquirieron las propuestas llevó al presidente a ceder aparentemente a las presiones de la oposición. Tanto un heterogéneo movimiento estudiantil como la antaño servil oposición, cada cual a su modo y según su agenda y fines, pusieron contra las cuerdas al gobierno. Las manifestaciones y movilizaciones se tornaron cada vez más violentas, en una escalada que las autoridades eran absolutamente incapaces de controlar, cuanto menos de encauzar. El divorcio

62 VEIGA, F *et al*, *op. cit.*, pp. 210-3.

63 Coalición «opositora» a Salé compuesta, principalmente, por la formación Islah y el Partido Socialista de Yemen.

64 HAMAD ZAHORENO, L. (2011). *Los movimientos antigubernamentales en Yemen: ¿La revolución frustrada?* en *Relaciones Internacionales*, n.º 18. Pp. 115 y ss.

progresivo entre el movimiento estudiantil y la oposición, sumado a los objetivos particulares y no por ello coincidentes con los de los anteriores de las diversas tribus, el movimiento secesionista del sur, los hutís al norte y los diversos grupos yihadistas presentes en el país (en cuya cúspide se situaba AQPA) complicaban aún más las cosas⁶⁵.

En la memoria colectiva aún perduraban la guerra civil de 1994 que enfrentó al gobierno con los secesionistas del sur, apoyados por el PSY⁶⁶, y la insurrección hutí que condujo, entre 2004 y 2010, a seis conflictos armados con aquel. El resultado de todo esto fue, como se ha visto con anterioridad, una fuerte polarización social y un resentimiento más grande entre el norte y el sur. No debe olvidarse en ningún momento que las frágiles bases nacionales de Yemen (en referencia a los difíciles equilibrios logrados por el presidente, a los que ya se ha aludido) se sostenían, además de en las premisas establecidas por Salé, entre acuerdo tácito entre shafís y zaidís, escuelas del sunismo y del chiísmo respectivamente, para superar el dualismo religioso e integrarse dentro de una entidad mayor. Por ello, el aumento de las tensiones sociales a las cuales había que añadir las religiosas convertía aquella Primavera Árabe en una auténtica bomba de relojería, por cuanto las causas del conflicto amenazan las bases fundacionales mismas del estado. Se constataba, pues, que este conflicto no era más que la continuación de los anteriores, simplemente que con un nuevo barniz y atizados tanto por los intereses de las superpotencias como por el conflicto latente entre Arabia Saudí e Irán (y, de manera soterrada, por un conflicto entre el primer país y Catar) por la hegemonía en Oriente Próximo⁶⁷.

La situación se descontrolaba por momentos y, aunque una coalición internacional encabezada por Arabia Saudí –siempre pendiente de su vecino del sur– y apoyada por EE UU propuso negociar un acuerdo, Salé no cedió. Tuvo que ser cuando sobrevivió a la explosión de una bomba que a punto estuvo de acabar con su vida cuando decidió exiliarse a Arabia Saudí y firmar una transición auspiciada por los estadounidenses que le ofrecieron, a cambio de su abandono de la presidencia, inmunidad ante la justicia para él y su familia, aunque se le permitió conservar el liderazgo de su partido, lo que no tardó en revelarse crucial⁶⁸. En febrero de 2012, se celebraron unas elecciones a las que sólo concurrió un candidato, el vicepresidente de Salé, Abd Rabbuh Mansur Hadi, que obviamente las ganó. Se iniciaba así la segunda parte del plan, esto es, la celebración de elecciones y la redacción tanto de una constitución como de una nueva ley electoral. Las negociaciones se enquistaron hasta tal punto que, en febrero de 2014,

65 SARTO FERRERUELA, A., *op. cit.*, pp. 163-4.

66 Partido Socialista de Yemen, remanente de la dictadura comunista de la República Democrática Popular de Yemen, que desapareció en 1990 tras la unificación con la islamista República Árabe de Yemen.

67 VEIGA, F *et al*, *op. cit.*, pp. 262-3.

68 Centro de Análisis y Prospectiva. Gabinete Técnico de la Guardia Civil. (2015). *Yemen en Serie Conflictos 2/2015*. Pp. 6 y ss.

cuando estaba previsto el fin de la transición, aún no se había llegado a ningún acuerdo y el mandato de Hadi hubo de ser prolongado un año más⁶⁹.

En septiembre del mismo año, la insurgencia hutí reanudó el conflicto que había mantenido con el gobierno desde 2004 y ocupó la capital del país, Saná, suceso facilitado por las tropas leales a Salé, que desde su exilio en Arabia Saudí trataba de recuperar de nuevo el control. Esta peculiar «alianza», ejemplo de *realpolitik* por ambas partes implicadas, se opone tanto a los secesionistas del sur, como al Gobierno de Hadi y a los yihadistas. Este fue puesto bajo arresto domiciliario y los hutís comenzaron a crear un gobierno *de facto*⁷⁰. Fue en estos momentos cuando se desplegó un avance que puso bajo su control prácticamente todo el oeste del país, llegando hasta la ciudad de Adén, la principal ciudad del sur y un importante puerto que abre las puertas al golfo del mismo nombre. En el transcurso de este avance se han enfrentado tanto a las tropas gubernamentales como a Al Hiraq, reconvertido recientemente en el movimiento de Resistencia del Sur, que se compone a su vez de una serie de grupos independentistas que compiten en las zonas meridionales con los yihadistas, a pesar de que en ciertas coyunturas prefieren la alianza con ellos para combatir a los hutís y las fuerzas pro Salé. El yihadismo en Yemen está protagonizado, como se ha analizado ya, principalmente por AQPA, grupo formado por la unión en 2009 de las ramas saudita y yemení de Al Qaeda⁷¹; Ansar al-Sharía (AAS), grupo vinculado a Al Qaeda con fuerte apoyo en las zonas rurales⁷², y, en menor medida, el ISIS que, no obstante, no es capaz de desplazar a AQPA en este escenario⁷³. Es en estas que, en marzo de 2015, la coalición liderada por Arabia Saudí lanzó la Operación Tormenta Decisiva⁷⁴ en apoyo gubernamental, después de que el presidente Hadi consiguiese escapar de sus captores y llegar a Riad, la capital de la monarquía saudí. Esta campaña ha constado de brutales bombardeos que

69 Hadi diseñó un gobierno de concentración nacional junto a un proyecto constitucional de corte federal que contempló las demandas de las autonomías del sur. Muy importante para él fue el apoyo del general Ali Mohsen al-Ahmar, al mando de la 1.ª División Mecanizada (una de las más importantes y efectivas del país y que ya había sido utilizada contra los hutís con anterioridad) y quien se perfilaba como el sucesor natural de Salé, lo que se malogró por su desplazamiento a favor el hijo del presidente, el comandante de la Guardia Republicana Ahmed Ali Salé, enviado por Hadi a Dubái como embajador, proporcionando a los emiratíes una importante baza para jugar.

70 Centro de estudios internacionales Gilberto Bosques. (2015). *Actores y prospectiva del conflicto en Yemen: insurgencia chiita en el norte y movimiento secesionista en el sur*. Pp. 4-6.

71 JORDÁN ENAMORADO, J. (2011). *El terrorismo global una década después del 11S en Actores armados no estatales: retos a la seguridad global*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Pp. 145-149.

72 ECHEVERRÍA JESÚS, C. (2015). *Ansar al Sharía (AAS) y otros grupos yihadistas salafistas actuando en la cirenaica y su creciente tensión con el Estado Islámico (EI) en Grupos militantes de ideología radical y carácter violento. Región: «mena» y Asia Central*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

73 INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE). (2016). *Cuadernos de Estrategia 180. Estrategias para derrotar al Daesh y la reestabilización regional*. Pp. 93-94.

74 La coalición estaba compuesta además por Baréin, Kuwait, Catar, Emiratos Árabes Unidos, Sudán, Marruecos, Jordania y Egipto.

no han respetado a la población civil y de una invasión terrestre⁷⁵. A pesar del apoyo de EEUU y de Sudán, la coalición no logró su objetivo de doblegar a los hutís, aunque sí provocó que perdiesen terreno y abandonaran Adén. Es claro en estos momentos que las fuerzas gubernamentales son incapaces de imponerse incluso contando con el apoyo del partido Islah, que goza de una formidable influencia en diversas tribus sunníes enfrentadas a los hutís⁷⁶.

A pesar de lo anterior, la batalla por Adén supuso el punto de inflexión a partir del cual finalizó la extensión territorial de los hutís, debiendo ponerse a la defensiva a la vez que Egipto y Arabia Saudí iniciaron un bloqueo naval de su territorio con el apoyo de los Estados Unidos. Mientras tanto, en abril, aparecieron los primeros contingentes terrestres de la coalición al ponerse de manifiesto que la campaña de bombardeos aéreos, aunque indiscriminada, distó lo suficiente de alcanzar sus objetivos como para sopesar seriamente la incorporación de tropas sobre el terreno a la ofensiva. Tras una breve pausa, en la que se iniciaron negociaciones diplomáticas en el marco de la Operación Restaurar la Esperanza, aplaudidas por Irán, se relanzó de nuevo la ofensiva a la vez que se apretaba el cerco naval y estadounidenses y británicos endurecían sus campañas de ataques con drones sobre el ISIS y AQPA. Una vez, los avances fueron lentos y escasos en proporción a los medios desplegados: se ocuparon posiciones en Bab el-Mandeb y se avanzó hacia Taiz. Ya en 2016 se obtuvo el control de Marib, importante de cara a la producción petrolífera⁷⁷.

Con todo, 2017 se presentó como un año de extrema importancia. En primer lugar, debido a la extensión de una epidemia de cólera a causa de la escasez de agua potable, que dio al consumo de agua contaminada, con las consiguientes consecuencias. Además, la diarrea y el dengue se han extendido como la pólvora, a lo que ha contribuido sin duda la carencia de combustible e infraestructuras mínimas, incluida la falta de electricidad, lo que impide acondicionar adecuadamente los alojamientos. Los bombardeos masivos de la coalición, así como el bloqueo marítimo, han dificultado, igualmente, la llegada de ayuda humanitaria, por cuanto la destrucción ocasionada en edificios (relevante de cara a los hospitales) y en vías de comunicación bloquea su efectiva distribución⁷⁸. Según Amnistía Internacional, apoyada en datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), más de 500 000 personas padecen cólera, con una mortandad ocasionada por esta enfermedad desde su detección en 2016 de casi 2 000 personas⁷⁹. En segundo lugar, el comienzo del lanzamiento por parte de los hutís de

75 RIU, A., RUIZ, A., FONT, T., SIMARRO, C. (2016). *Arabia Saudí y los bombardeos en el Yemen. La responsabilidad del Estado Español*. Centre Delàs d'estudis per la pau.

76 Sobre la campaña de bombardeos protagonizados por la coalición liderada por Arabia Saudí y sus efectos, véase también Mundy, M. (2018). *The Strategies of Coalition in the Yemen War: Aerial bombardment and food war* en *World Peace Foundation*.

77 SARTO FERRERUELA, A., *op. cit.*, pp. 166-70.

78 MEDINA GUTIÉRREZ, F., *op. cit.*, pp. 106-8.

79 AMNISTÍA INTERNACIONAL, *op. cit.*, p. 464.

misiles balísticos contra objetivos «militares» dentro del territorio de Arabia Saudí. Como se ha visto con anterioridad, no es la primera vez que la insurgencia hutí no duda en operar dentro del territorio saudí. La diferencia en esta ocasión estriba en la frecuencia y en las causas: ante la pérdida de su capacidad ofensiva y con el objetivo de combatir la aplastante superioridad aérea de Riad. Ello ha impelido a los saudíes a lanzar una catarata de protestas contra Irán, acusada de estar detrás de la financiación y del apoyo a los hutís, consiguiendo acaparar la atención internacional y adquiriendo una credibilidad parcial que no ha dejado, en este aspecto, bien parada a Teherán⁸⁰.

Junto a todo esto y de capital importancia a la hora de analizar el estado actual de la insurgencia hutí y sus perspectivas de futuro, cabe hacer mención a la muerte del presidente Salé en diciembre de 2017, tras el enfrentamiento entre las fuerzas hutís y sus partidarios. Las razones del mismo se hallan en el aumento de las tensiones entre ambos grupos desde su inverosímil alianza al inicio del conflicto. Marcada por la necesidad, dicha alianza siempre se presentó incómoda para unos y para otros, viéndose salpicada por la opacidad, los conflictos y las maniobras diplomáticas semiindependientes por parte de cada facción⁸¹. Fue una de estas operaciones la que acabó por estallar en la cara a Salé, que no pudo culminar con éxito su última estratagema política. Constatando el enquistamiento del conflicto, así como los avances lentos pero constantes de la coalición, la presencia de su hijo, como se vio, en Emiratos Árabes Unidos ofreció a Salé la oportunidad de jugar una última carta. Sabedor de que los emiratíes comenzaban a percibir a Hadi como una figura política amortizada, del cual recelaban dada su proximidad a partido islámico Islah, y de que los saudíes también albergaban sus dudas, decidió aprovechar la presencia de su hijo en la capital emiratí para tratar de buscar un acercamiento a la coalición. Con este propósito, anunció su intención de negociar con Riad aprovechando el fracaso del acercamiento de las fuerzas de la coalición a Saná, donde la posición del presidente era dominante. La reacción de los hutís no se hizo esperar y, tras un duro enfrentamiento armando en la capital, Salé fue eliminado y sus partidarios derrotados. Las consecuencias no se hicieron esperar: desapareció el único contrapeso efectivo al poder zaydí en las áreas bajo su control, lo que reforzó su poder hasta unos extremos casi absolutos. Pese a ello, se trató de una victoria pírrica, dado que produjo la deserción o el abandono de muchos de los apoyos que la insurgencia hutí mantenía precisamente por su alianza con Saleh, posibilitando un avance de las posiciones ganadas por la Coalición hasta el punto de amenazar Zabid a finales de 2018⁸².

Las iniciativas de paz no parecen dar resultados tangibles, más allá de una serie de treguas más o menos irregulares, rotas al poco tiempo por unos u otros contendientes⁸³. A pesar de ello, el 16 de febrero de 2020 se acordó un detallado plan de canje de

80 SARTO FERRERUELA, A., *op. cit.*, p. 171.

81 MEDINA GUTIÉRREZ, F., *op. cit.*, pp. 99-100.

82 SARTO FERRERUELA, A., *op. cit.*, pp. 181-2.

83 *Ibid.*, pp. 189-90.

prisioneros a gran escala, hecho de especial relevancia tras la violenta batalla de Hudayda. Donde sí ha habido avances en cuanto a la normalización de las relaciones es entre las fuerzas leales al Gobierno de Hadi y el Consejo de Transición del Sur (CTS) en un acuerdo auspiciado por Arabia Saudí para la formación de un gobierno conjunto y paritario norte-sur y la vuelta de este a Adén, de donde había sido expulsado en enero de 2018 por los rebeldes sureños en un virtual golpe de estado⁸⁴. El Consejo de Transición del Sur se constituyó como un gobierno del sur independiente tanto de la insurgencia hutí como del gobierno del presidente Hadi, apoyado por Emiratos Árabes Unidos, en lo que se ha interpretado como una confrontación entre saudíes y emiratíes a causa de sus distintas agendas políticas en Yemen –como se verá con posterioridad– que no esconde un evidente interés de EAU por los territorios del sur de Yemen, a la par que continúa la «guerra de drones» británico-estadounidense contra AQPA y los restos del ISIS⁸⁵.

Intervención de las potencias extranjeras, guerra en Siria y hegemonía en Oriente Próximo

El conflicto en Yemen no puede separarse de la influencia formidable que ejercen en él las grandes potencias regionales que se disputan la hegemonía en Oriente Próximo (apoyadas a su vez por las superpotencias), como tampoco del devenir de otros conflictos en la región fuertemente definitorios en el tablero diplomático. Junto a la guerra civil en Irak y la lucha contra el ISIS, cuya derrota es, en estos momentos, prácticamente total, el desarrollo de la guerra civil en Siria no puede desconectarse de la guerra en Yemen, por cuanto ha alterado y altera las decisiones de las potencias extranjeras intervinientes. En tanto que la mayoría de estos actores son los mismos –a grandes rasgos, y en mayor o menor medida según cuál–, el mapa diplomático-bélico funciona como una gran red de sensibilidades y actuaciones, cada una de las cuales afecta al desarrollo de los otros conflictos en los que, a su vez, también están inmersos aquellos. Se analizará, principalmente, el rol jugado en Yemen, pero también en Siria y por extensión en la pugna por la hegemonía en Oriente Próximo de Irán, Rusia, Turquía, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Estados Unidos.

Desde el comienzo de la guerra en Yemen, el apoyo prestado por Irán a la insurgencia hutí ha pasado de soterrado a poco menos que expreso. Los hutís, dentro de la cosmovisión iraní, no son más que un engranaje más en la maquinaria de patronazgo de grupos afines en los que Teherán se apoya para apuntalar su pulso con las otras dos potencias regionales que amenazan su estatus en Oriente Próximo: Ankara y Riad. Es obvio que ninguno de estos actores cuenta con el poder ni los medios como para alzarse como el líder visible e indiscutible de la región, algo que, por otra parte, las su-

84 Según informa Amnistía Internacional en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2015/09/yemen-the-forgotten-war/>

85 MEDINA GUTIÉRREZ, F., *op. cit.*, pp. 102-3.

perpotencias es dudoso que llegasen a tolerar, como quedó claro tras la primera guerra del Golfo en 1990 y más tarde con la invasión de Irak en 2003, que anuló al régimen de Sadam Huseín precisamente como potencia regional capaz de hacerle frente de Irán e inquietar a Arabia Saudí⁸⁶. Plenamente consciente de esto, Irán se ha rodeado de una serie de actores a los que financia y apoya, tales como los mismo hutís, Hezbolá en el Líbano, los sunnís palestinos de Hamás o las milicias chiíes en Irak, que se enfrentan en guerra civil contra la insurgencia sunní y el ISIS. Cuando decidió intervenir en Siria, sus objetivos estratégicos pasaban por tratar de evitar por todos los medios que la caída al-Ásad supusiera la imposición de un régimen cercano a o aliado con Turquía o Arabia Saudí. Perder este eslabón de la cadena supondría para la república de los aya-tolás debilitar su presencia en el Líbano –y, con ello, su capacidad de ejercer presión sobre Israel– y, por extensión, en todo el Levante mediterráneo, una esfera de influencia que se presenta irrenunciable. A ello no ha sido ajeno la proyección que siempre ha tenido Irán de exportar su revolución allende fronteras. Paradójicamente, el conflicto en Siria se presenta para Irán tan irrenunciable como el de Yemen para Arabia Saudí, lo que se pone de manifiesto a la hora de valorar la intensidad de su intervención, cuyo protagonismo ha recaído sobre la Guardia de la Revolución Islámica, una suerte de policía política creada por Jomeiní en 1979 para eliminar la oposición a su régimen y atar en corto al ejército regular. A través de su propio cuerpo expedicionario, las fuerzas especiales Al-Quds, se ha desarrollado una protagónica participación en el conflicto, entrenando a las fuerzas regulares sirias y combatiendo junto a ellas. No sólo eso, sino que se ha procedido a la creación y adiestramiento de milicias prorrégimen que han combatido, además, junto a Hezbolá, que se ha implicado de lleno en la guerra a la par que Irán mantenía el flujo de armamento. Tal coste humano y económico ha puesto de manifiesto que Irán no aceptará otra cosa que la victoria completa de su aliado sirio, lo que, a la vista del desarrollo de las operaciones bélicas, parece más que probable⁸⁷.

Su interés por Yemen, no cabe duda, es menor aunque patente, como lo demuestra el apoyo creciente que ha proporcionado a la insurgencia hutí. Dicho apoyo no obedece tan sólo a la cercanía «ideológica», sino que se encaja de lleno en el esquema que se acaba de describir. Es más, puede afirmarse que, siendo como es para Irán este un teatro de operaciones secundario, es la virulencia de la intervención saudí –empecinada en contener cualquier tentativa expansionista de Irán, sea esta real o ficticia– lo que ha atraído a la segunda a Yemen. A fin de cuentas, los zaidíes representan una rama del chiismo diferente de la avalada por Teherán, por lo que no es descartable que les pudiera generar problemas si, en algún momento, llegaran a establecerse de manera definitiva en el poder en Yemen. Quizás por esta razón –y por la intensidad del resto de sus aventuras en la región, a la cabeza de las cuales se encuentra la siria–, la actuación de Teherán se mantiene en un perfil bajo, sobre todo a la hora de compararla con la

86 PRIETO, M.G, y ESPINOSA, J., *op. cit.*, pp. 63-91.

87 JORDÁN ENAMORADO, J. (2018). «Estrategia e intervención de las potencias extranjeras en el conflicto sirio» en *Desperta Ferro. Contemporánea*. n.º 29. Pp. 44-5

de Riad, en un paralelismo inverso con respecto al apoyo que los ayatolás prestan a al-Ásad. Desde este punto de vista, y a diferencia de lo que sucede con el conflicto sirio, la intervención dura y abrumadora que Arabia Saudí ha llevado a cabo en Yemen ha generado un importante drenaje en recursos económicos, humanos y militares ante una perspectiva de victoria incierta. Ello ha debilitado notablemente la posición del Gobierno de Riad que, empantanado en el desarrollo de las operaciones bélicas, no puede permitirse renunciar, a su vez, a la intervención propiamente dicha, toda vez que ello debilitaría ostensiblemente su posición frente a Irán. Este último, dado el estado de cosas en los momentos presentes, tan sólo debe limitarse a proporcionar a los hutís el apoyo suficiente como para no ser aplastados por las fuerzas de la coalición, asegurándose de la prolongación de una guerra que agote los recursos saudíes más y más, y acreciente la divergencia de agendas diplomáticas entre ellos y Emiratos Árabes Unidos⁸⁸.

De perfil más bajo aún es la intervención de Rusia, que se ha abstenido de actuar directamente en el escenario, si bien invitó a Salé a instalar una base militar en territorio yemení. El papel de Rusia no ha ido desvinculado del apoyo a su aliado estratégico en la región, Irán⁸⁹. A pesar de esto, el rol que actualmente juega Rusia en Oriente Próximo es mucho más complejo de lo que se pueda llegar a imaginar y está muy relacionado con causas endógenas. Recuérdese que, superadas las turbulencias ocasionadas por el desplome de la Unión Soviética, la diplomacia rusa se abrió al mundo occidental y no puso objeciones a los imperativos políticos de Washington y de las principales potencias europeas, lo que solo se alteró tras la ampliación de la OTAN de 1997, que se expandió hacia el este mediante la incorporación de Polonia, Hungría y la República Checa. Incluso, ya durante el Gobierno de Putin, se apoyó decididamente la «guerra contra el terrorismo» impulsada por los Estados Unidos y apenas se pusieron encima de la mesa objeciones de calibre ante la intervención en Irak en 2003. En esta tesitura, la diplomacia rusa esperó de la estadounidense (y de la «occidental» por extensión) que no se inmiscuyera en los conflictos postsoviéticos que emergieron en Georgia, Kirguizistán o Ucrania. Las relaciones empeoraron tras la intervención rusa en Ucrania en 2014, que enervó a los miembros de la OTAN del este de Europa, para mejorar levemente y estabilizarse tras el acceso a la Casa Blanca de Donald Trump. El apoyo a su candidatura dado por Rusia no está desvinculado del conflicto Sirio ni del juego de poderes en Oriente Próximo,⁹⁰ sabedores en Moscú de que el nuevo presidente ostenta un marcado perfil «aislacionista», reacio a intervenciones militares sobre el terreno y a aventuras en esta región⁹¹.

88 SARTO FERRERUELA, A., *op. cit.*, pp. 187-8.

89 *Ibid.*, p. 187.

90 NIETO, M. I. (2018). «Las relaciones Estados Unidos-Rusia en la era Trump» en *Revista UNISCI*, n.º 48. Pp. 93-103 y 113-5.

91 TAIBO, C. (2017). *Historia de la Unión Soviética. De la revolución bolchevique a Gorbachov*. Pp. 400-5.

¿Qué objetivos tiene Rusia en Oriente Próximo? La decisión en 2015 del Gobierno ruso de salir de lo que tradicionalmente había sido considerada como su esfera de influencia tras la desaparición de la Unión Soviética —el espacio postsoviético en el marco euroasiático— se ha materializado, principalmente, en la intervención militar en Siria en apoyo de al-Ásad. En lo que se ha tratado de una muestra más por parte de Rusia de ocupar su lugar natural como potencia heredera tanto del antiguo Imperio ruso como de la extinta URSS⁹². No se ha tratado de una actuación meramente diplomática o económica, sino de un despliegue militar completo por tierra, aire y mar. A diferencia de lo que sucedió en Afganistán, el coste humano se ha mitigado por medio de la utilización de contratistas privados para ejecutar determinadas operaciones, evitando así el descontento de su propia población. Se pueden vislumbrar dos objetivos inmediatos en esta campaña: el primero, obtener reconocimiento diplomático en el área ante la carencia de una estrategia clara de los Estados Unidos como de las demás potencias occidentales (objetivo que se ha revalorizado posteriormente en contraste con un liderazgo «emocional y errático» ofrecido por la actual administración Trump), y el segundo, poner a prueba los éxitos cosechados por la nueva reforma militar operada. Sin embargo, debido al nuevo papel ejercido por Moscú, y su decidida apuesta por la permanencia de al-Ásad en el poder, su responsabilidad en la reconstrucción siria tras el final del conflicto es insoslayable, algo a lo que tendrá que hacer frente una economía que no presenta precisamente los mejores números y que se basa casi exclusivamente en la exportación de hidrocarburos y materias primas. Aun teniendo esto en cuenta, el objetivo principal de Rusia en Oriente Próximo es probable que no sea otro que el de convertirse en un actor de peso y árbitro en las decisiones importantes que haya que tomar. El apoyo prestado al régimen sirio tan sólo pasa por ser una pieza más dentro de un tablero regional, que incluye colocarse en una posición de «parachoques» respecto a la escalada de tensiones entre Irán e Irak, así como desarrollar un juego de riesgos calculados con Turquía y su conflicto con los kurdos, habida cuenta de los repetidos acercamientos de Moscú a estos en más de una ocasión⁹³.

En Yemen, si bien inicialmente Rusia criticó la actuación de la coalición a la vez que llamaba la atención sobre la crisis humanitaria, posteriormente modificó su postura. Ciertamente es que se abstuvo de votar en la ONU las resoluciones que declaraban el embargo de armas a la insurgencia hutí, no lo es menos que en el año 2017 aceptó al embajador de Hadi tras haberlo rechazado anteriormente, muy posiblemente debido a los ofrecimientos realizados por Moscú de establecer una base militar en su territorio⁹⁴. De ello cabe extraer que Rusia pretende, por un lado, apuntalar la posición de su aliado Irán en el escenario sin que ello suponga, a la vez, alterar sus relaciones con Arabia Saudí, especialmente en lo que supone a los acuerdos militares y petrolíferos,

92 FERNÁNDEZ RIQUELME, S. (2014). *Rusia como imperio. Análisis histórico y doctrinal en La Razón Histórica*, n.º 25 [128-148], ISSN 1989-2659. Instituto de Política social. Pp. 145-8.

93 SUCHKOV, M.A. (2018). «La intervención rusa en Siria» en *Desperta Ferro. Contemporánea*, n.º 29. Pp. 52-6.

94 MEDINA GUTIÉRREZ, F., *op. cit.*, p. 105.

que se mantienen entre ambas potencias. Y, por otro, erigirse como un árbitro a tener en cuenta en la resolución del conflicto, labrándose un perfil de «tercero imparcial», preocupado fundamentalmente por solucionar la crisis humanitaria y sacando los colores a las consecuencias provocadas por la intervención de la coalición, especialmente las derivadas del bloqueo naval y de los bombardeos indiscriminados. La consolidación de los contactos y relaciones abiertos tras su intervención en los acontecimientos relevantes de Oriente Próximo colocan a Moscú en la posición de presentarse como un aval «no contaminado» de los acuerdos de paz. De ser esto así, su influencia no pasaría desapercibida para el resto de actores, más grandes o más pequeños, que con posterioridad hayan de manejarse con éxito en la región⁹⁵.

Otro actor que se disputa la hegemonía en Oriente Próximo es Turquía. Aunque su intervención no es directa en Yemen, su papel en la región es de suficiente envergadura como para condicionar las conductas del resto de las potencias, algo a lo que el conflicto yemení no ha sido ajeno. Desde que se descartó definitivamente la integración en la Unión Europea, Ankara volvió sus ojos a los territorios del antiguo Imperio otomano, con el propósito de recuperar su ascendente sobre este espacio⁹⁶. No pudo, eso sí, escoger el momento preciso para su intervención, pues el estallido de las Primaveras Árabes hizo saltar por los aires casi todo el entramado de poder y de relaciones en la región, abriendo, claro, una ventana de oportunidad que el régimen turco quiso aprovechar.

Su particular modelo de «islamismo liberal» se percibió como una fórmula susceptible de ser trasplantada con mayores o menores variaciones a los países en los que se preveía que la revolución acarrearía un cambio sustancial de modelo político⁹⁷. Piénsese que estas «primaveras» afectaron fundamentalmente a estados republicanos de importa nasserista o nacionalistas laicos socialistas como el encarnado por el partido Baaz en Siria, dejando intactas a las monarquías teocráticas del golfo Pérsico. Aquellas repúblicas autoritarias no se situaban muy lejos del republicanismo autoritario socializante encarnado por el kemalismo, razón por la cual el modelo turco podía ser un recambio factible a las dictaduras que ahora se veían comprometidas. A pesar del apoyo de Estados Unidos en esta aventura y el definitivo alineamiento diplomático de Ankara con la OTAN (recuérdese, pese a ser miembro, los gobiernos turcos se habían cuidado mucho de intervenciones exteriores y preocupado por forjar un perfil de «tercero amigable»), la intervención turca en la guerra civil de Libia en 2011 no se saldó con los resultados esperados, apenas tangibles, y sí con una pérdida de credibilidad importante dentro del mundo árabe, que cortocircuitó de manera importante toda la red de contactos apoyados por ese perfil aparentemente imparcial construido durante

95 SEREBROV, S. (2017). «Yemen Crisis: Causes, Threats and Resolution Scenarios» en *Russian International Affairs Council*, n.º. 14, octubre 2017. Pp. 6-7.

96 JORDÁN ENAMORADO, J. (2018). «Estrategia e intervención de las potencias extranjeras en el conflicto sirio» en *Desperta Ferro. Contemporánea*, n.º 29. P. 48.

97 Véase ALBENTOSA VIDAL, J.A. (2017). *Turquía: autoritarismo, islamismo y 'neo-otomanismo'*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

tantos años. Por si fuera poco, se las ha tenido que ver diplomáticamente con Catar, importante aliado occidental y un rival no desdeñable en el área política del «islamismo capitalista» que deseaba exportar Ankara⁹⁸. Sus juegos diplomáticos arrebataron a Turquía la iniciativa y la relegaron a un segundo plano dentro de una estrategia, quizás, no sopesada con claridad⁹⁹.

En Siria, la principal prioridad del presidente turco Erdogan ha sido neutralizar cualquier tentativa de creación de un estado independiente kurdo en el norte del país. Si inicialmente había acariciado la posibilidad de la caída de al-Ásad y su sustitución por un régimen árabe sunní cercano a los Hermanos Musulmanes —a los que apoya Turquía—, la intervención iraní y rusa en su sostén pronto le hizo descartar este objetivo. A su vez, el apoyo estadounidense a las fuerzas kurdas ha llevado a los turcos a dar un giro diplomático tendente al acercamiento a Moscú, una vez superado el incidente ocasionado por el derribo del avión ruso en 2015. Con su aquiescencia, Ankara ha podido llevar a cabo diferentes operaciones en Siria contra los kurdos (que han implicado, las más de las veces, el carácter de auténticas limpiezas étnicas) y contra el ISIS, a la vez que a nivel interno ha mantenido su enfrentamiento con el Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK), que sostiene una guerra de guerrillas en el Kurdistan turco contra el gobierno¹⁰⁰. La presión, no obstante, que los turcos ejercen en Oriente Próximo, ha llevado tanto a Irán como a Arabia Saudí a apretar más fuerte en sus respectivos conflictos clave, entre ellos el de Yemen, aumentando aún más la determinación saudí de obtener la victoria en este escenario. Aunque los objetivos inmediatos de Ankara se han mantenido limitados, y los réditos diplomáticos de su intervención en Siria todavía están por cuantificar, no puede dudarse de que ha irrumpido con fuerza en el teatro de Oriente Próximo, adquiriendo un considerable peso diplomático que, aunque no se pone de manifiesto en los conflictos en los que no interviene (como el de Yemen), sí que es determinante a la hora de alterar los comportamientos de otras potencias regionales e incluso de las superpotencias, en un delicado equilibrio que pivota sobre tres ejes principales con el conflicto kurdo como telón de fondo: la lucha por una esfera de influencia, la aproximación a Moscú y su pertenencia a la OTAN.

Pero el mayor protagonismo intervencionista lo han tenido desde luego Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos. Su interés en el conflicto ya se ha ido desgranando en gran medida a lo largo de este estudio. A pesar de lo cual, impera detenerse especialmente en él, si acaso para clarificar los puntos oscuros que pudieran haber quedado, dada la importancia capital que ambos actores juegan en Yemen en estos momentos. La escalada de la intervención saudí ha ido ligada al ascenso de Mohamed Bin Salmán,

⁹⁸ Véase FERNÁNDEZ, L. (2005). «El desarrollo del islamismo político en Turquía: ¿un modelo de democracia o un obstáculo para la adhesión a la Unión Europea?» en *Revista UNISCI*, n.º 9.

⁹⁹ VEIGA, F. (2019). *El turco. Diez siglos a las puertas de Europa*. Pp. 575-7.

¹⁰⁰ JORDÁN ENAMORADO, J. (2018). «Estrategia e intervención de las potencias extranjeras en el conflicto sirio» en *Desperta Ferro. Contemporánea*, n.º 29. Pp. 48-9.

heredero al trono y ministro de Defensa. Su visión geoestratégica pasa por hacer de Arabia Saudí una gran potencia más allá del ámbito regional, como llave entre Europa, África y Asia. Además de auparse como potencia inversora, Riad pretende hacer lo propio en el terreno militar para poner coto a la extensión de la influencia iraní, patente en el Líbano, Siria e Irak¹⁰¹. Ello dentro de una cosmovisión radicada en el rol autoasumido por Arabia Saudí como líder y protectora del mundo sunní. En coherencia con ello, la hostilidad entre el salafismo wahabí y el chiismo es absolutamente manifiesta. Y aún hay más: el temor crónico por parte del Gobierno de Riad de una sublevación de la minoría chií concentrada en el este del país, en los territorios dotados de las mayores reservas de petróleo y peligrosamente cerca de las fronteras marítimas con Teherán. Los saudíes han desarrollado una suerte de obsesión iraní que ha dotado a su política exterior de un ímpetu del que hasta el momento carecía, muestra de lo cual fue la cruda intervención en su satélite Baréin en 2011 para aplastar las revueltas chiíes que estallaron en su territorio. Dado que el grueso de la intervención en Yemen, que ha puesto de manifiesto importantes carencias en cuanto a recursos humanos militares se refiere, la actuación de los saudíes y de los emiratíes en Siria ha sido poco menos que testimonial. Más allá de ataques aéreos contra el ISIS principalmente en 2014 y del apoyo logístico y financiero al Ejército Libre Sirio y a grupos rebeldes antigubernamentales varios, poco han podido hacer estos dos actores para influir en un conflicto que, al menos desde 2015 con la intervención rusa, comenzó a decantarse a favor de al-Ásad. Con unos grupos rebeldes sunníes divididos y sin una coherencia unificada en su actuación, los resultados prácticos de dicha intervención no han aportado consecuencias muy positivas. A lo máximo que pueden aspirar Riad y Abu Dabi es a representar un papel de apoyo a los rebeldes en una hipotética mesa de negociación, si esta se produjera¹⁰².

Aunque en Yemen se pretendió en los compases iniciales de la guerra una intervención indirecta, de apoyo más que de ejecución de operaciones militares desde el terreno, el devenir de la misma apuntó casi desde el primer momento a una escalada que no se ha dudado en bautizar como un auténtico «Vietnam saudí», aunque encuentra más parecido con la intervención del Egipto nasserista precisamente en Yemen durante el conflicto de 1962. Con todo, uno de los objetivos inmediatos de la operación (el control de las orillas de Bad el-Mandeb) parece haberse obtenido. Ello a costa de un desprestigio internacional en materia humanitaria que las ONG que operan en Yemen no han dejado en señalar. Como salta a la vista, el ascenso al poder de Bin Salmán parece depender de cómo marchen las cosas en Yemen y de su capacidad para mantener unida a la coalición que se enfrenta a los hutís¹⁰³. Y no todo es fácil en su seno. Como se ha apuntado, Emiratos Árabes Unidos, a cuya cabeza se sitúa Mohamed bin Zayen, heredero del reino y, al igual que su homólogo saudí, ministro de Defensa, no

101 SARTO FERRERUELA, A., *op. cit.*, pp. 166-7.

102 JORDÁN ENAMORADO, J. (2018). «Estrategia e intervención de las potencias extranjeras en el conflicto sirio» en *Desperta Ferro. Contemporánea*, n.º 29. P. 48.

103 SARTO FERRERUELA, A., *op. cit.*, pp. 166-8.

comparte todos los objetivos de la agenda geoestratégica de Bin Salmán. Su actuación se conduce por una preocupación mucho mayor que la experimentada por los saudíes en lo que refiere al yihadismo y a la necesidad de combatirlos con efectividad, aunque ha apoyado activamente la intervención en Yemen como miembros de la coalición con tropas sobre el terreno y bombardeos en el seno de esta. Quien sí ha supuesto un dolor de cabeza mayor para Riad ha sido Catar que, como ya se ha tratado con anterioridad, mantiene una hoja de ruta diplomática autónoma, configurándose como un polo de la «guerra fría dentro de la Guerra Fría» que se libra en Oriente Próximo. Como el resto de miembros del Consejo de Cooperación del Golfo, intervino en Yemen como miembro de la coalición pese a sus buenas relaciones con Irán, derivadas de la común explotación del yacimiento de gas natural de South Pars-North Dome. Pero, en 2017, Arabia Saudí y sus aliados (entre los que se halló el Gobierno de Hadi) cortaron relaciones con Catar, siendo expulsada de la coalición y forzándose al partido Islah a renunciar a sus vínculos con los Hermanos Musulmanes, apoyados como se sabe por Doha¹⁰⁴.

Mientras se recrudecía la guerra en Yemen, Bin Salmán no ha escatimado esfuerzos en la eliminación de la oposición interna a su ascenso, que se ha incrementado a resultas del enquistamiento del conflicto, el alto coste que supone para las arcas saudíes y el temor a una escalada aún mayor con Irán. El lanzamiento de un misil contra la misma Riad ha alarmado a importantes sectores de las élites políticas del país, debilitando en cierto grado la posición del heredero al trono. A ello hay que sumar escándalos como la fallida dimisión forzada del primer ministro del Líbano Saad Hariri, de origen saudí, o el asesinato del periodista opositor Yamal Jashoggi en el Consulado de Arabia Saudí en Turquía, que le han explotado en la cara al príncipe heredero. Lo que no le ha dejado más opción que apostar aún más fuerte por la derrota de lo hutís en Yemen, provocando una relajación en sus operaciones contra el terrorismo yihadista (lo que no es el caso de EAU) ante la irritación de Estados Unidos. Cabe concluir, en definitiva, que el futuro de Bin Salmán está unido, para bien o para mal, al de la guerra en Yemen, de cuyo resultado dependerá en gran medida su permanencia o no en el poder¹⁰⁵.

Estados Unidos ha sido, de lejos, el actor más errático e inconcreto de todos los que se han dado cita. Desde las fallidas intervenciones militares posteriores al 11S en Afganistán e Irak, Washington ha reducido su disposición al envío de tropas, prefiriendo un modelo de intervención indirecta por medio de financiación, entrenamiento de tropas y milicias, y el apoyo logístico, que tomó cuerpo bajo la Administración Obama. Rota la unipolaridad que se perfilaba durante los primeros años de la posguerra fría,¹⁰⁶ los estadounidenses han tenido que hacerse a la idea de que la extensión de su

104 SARTO FERRERUELA, A., *op. cit.*, pp. 174-6.

105 *Ibid.*, pp. 183-4.

106 ASTORGA GONZÁLEZ, L.F. (2012). *El tablero mundial: en transición hacia el multipolarismo*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

esfera de influencia en este escenario topa con actores impetuosos y se vuelve cada vez más problemática. Muestra de lo cual ha sido la persistencia del régimen de al-Ásad en Siria gracias al apoyo de Irán y Rusia, pese al interés inicial de Washington en derrocarlo. La aparición del ISIS reordenó sus prioridades estratégicas, concentrándose desde entonces y hasta hoy en su eliminación¹⁰⁷.

Esta atención cuasiexclusiva en combatir el terrorismo yihadista ha visto su particular faceta en Yemen pues, aunque Estados Unidos ha firmado un contrato militar por valor de 110 000 millones de dólares con Arabia Saudí y apoya a la coalición, su intervención se ha hallado limitada en los contornos de la «guerra de drones» desarrollada en el país durante el mandato de Salé y desde antes de que comenzaran las hostilidades abiertas con plenitud en 2015. Los estadounidenses parecen haberse afanado en librar su guerra contra el terrorismo por medio de ataques por aviones-robot y asesinatos selectivos ejecutados por el Mando Conjunto de Operaciones Especiales (JSOC) y la CIA, que, desde sus inicios, ha desvirtuado su objetivo de ser una agencia de inteligencia para encargarse de efectuar ataques contra objetivos político-militares previamente asignados en otros Estados¹⁰⁸. Las monarquías del golfo Pérsico apoyan estas operaciones a cambio de armas y entrenamiento por parte de Washington, hecho que ha generado una carrera armamentística en la región entre estos países. Lo que es indudable es que los Estados Unidos se hallan inmersos en un clima de repliegue estratégico en este teatro de operaciones, se materialice este o no de manera efectiva. La adquisición de la autosuficiencia en combustibles fósiles, de los que es país exportador, no convierte en descabellada la opción de un abandono progresivo de la presencia militar de Washington en Oriente Próximo asegurándose, eso sí, de no renunciar a dicha esfera de influencia a través de un aliado militar, Israel, y de un aliado político, Arabia Saudí y las monarquías petroleras del golfo Pérsico, a la vez que desplaza sus apetencias diplomáticas hacia el Sudeste Asiático, a donde progresivamente se traslada el eje económico mundial. Las consecuencias de esto son difíciles de cuantificar, pero no es aventurado suponer que ello abriría la puerta a que otra superpotencia hiciera presencia en la región, como por ejemplo China, cuyas ambiciones económicas en el escenario son claras¹⁰⁹.

Aunque la Unión Europea como tal ha estado prácticamente ausente en el conflicto de Yemen, no ha sido la tónica de algunas de las potencias que la componen o componían entonces, como Francia y el Reino Unido. La principal esperanza de la mayoría de los países en lo que supone a los conflictos que azotan Oriente Próximo es su finalización cuanto antes, independientemente del resultado, de manera que pueda regresar el ingente número de refugiados que ha se ha agolpado en las fronteras europeas

¹⁰⁷ JORDÁN ENAMORADO, J (2018)., «Estrategia e intervención de las potencias extranjeras en el conflicto sirio» en *Desperta Ferro. Contemporánea*, n.º 29. P. 50.

¹⁰⁸ VEIGA, F *et al*, *op. cit*, pp.252-5.

¹⁰⁹ FOJÓN, E. (2019). *La retirada estadounidense de Siria: una guerra no tan lejana* en *Real Instituto Elcano*. Pp. 5-7.

tratando de huir de los horrores de la guerra¹¹⁰. Con todo, Francia aspira a convertirse en otro actor importante en la zona, acrecentando los lazos políticos y económicos existentes con Emiratos Árabes Unidos y realizando gestiones diplomáticas con Bin Salmán conducentes a rebajar la repercusión de los escándalos internacionales en los que recientemente se ha visto envuelta Riad¹¹¹.

Conclusiones

Yemen se ha convertido en una guerra olvidada y fuertemente internacionalizada, generadora de una de las mayores crisis humanitarias a las que se enfrenta ahora mismo el mundo. No se trata en realidad de un conflicto nuevo, sino más bien de una continuación de los conflictos anteriores, a cuyas causas se han añadido otras nuevas que han dado lugar a la ruptura de las hostilidades. Lo verdaderamente novedoso es el alcance del mismo, valoración que hay que realizar no tanto en función de su repercusión en la agenda internacional o de las grandes potencias, sino en relación al telón de fondo de la «guerra por delegación» en busca de la hegemonía en Oriente Próximo entre Arabia Saudí e Irán, y al fenómeno de una insurgencia como la hutí, que parte de una concepción tribal, descentralizada y sin unos objetivos definidos, y es capaz de «superar» la fase de mera insurgencia, ganarse unos apoyos que van más allá de las características de dotan al movimiento de identidad y generar una estructura estatal mínimamente coherente que le permite administrar un territorio y presentarse como una alternativa organizativa al gobierno contra el que se ha sublevado. Cuánto más si se atiende al hecho de que se trata de un grupo con un alcance, en términos relativos, menor o modesto, si se lo compara con los grupos yihadistas, bien engrasados por sus planteamientos «mileneristas», la propaganda y las alianzas con los semejantes que puedan formar. No se obvia que el apoyo externo de Irán y la alianza con las fuerzas militares partidarias de Salé, por no hablar ya de la incapacidad de gestión (y de unión) del gobierno del presidente Hadi son elementos de indudable importancia sin los cuales esta situación variaría notablemente. Pero es importante destacar que, incluso sometidos a la implacable campaña desatada por Arabia Saudí y sus aliados, los hutís han logrado mantener la mayoría del territorio conquistado durante las primeras ofensivas, lo que pone de manifiesto el acierto de ciertas tácticas empleadas por el grupo en el contexto en que se ve obligado a operar.

A día de hoy, el conflicto continúa estancado pese a los esfuerzos de la ONU. La atención de las potencias, grandes y medianas, no esconde el hecho de que se trata de un escenario secundario con respecto a Irak, Siria o Libia, razón por la cual tampoco existe una preocupación desmedida por poner fin a la guerra. Como ha señalado Amnistía Internacional en su *Informe 2017/2018* sobre la situación de los derechos huma-

¹¹⁰ JORDÁN ENAMORADO, J. (2018). «Estrategia e intervención de las potencias extranjeras en el conflicto sirio» en *Desperta Ferro. Contemporánea*. n.º 29. P. 50.

¹¹¹ SARTO FERRERUELA, A., *op. cit.*, pp. 185-7.

nos en el mundo¹¹², el conflicto se destaca por una especial crueldad ejercida por todas las partes implicadas en la lucha, inclusive la utilización de niños soldado. Tal y como se están desarrollando conflictos similares con intereses múltiples en ellos, no parece que la resolución de este esté cercana. Al menos, mientras el interés por parte de otros Estados no sea lo suficientemente bajo como para dejar que cualquier bando se imponga sobre el resto antes o después, ni lo suficientemente alto como para acelerar el fin de las operaciones militares. Dada la naturaleza dispar de los grupos e intereses que aquí concurren, el agotamiento de las principales facciones mejor organizadas militarmente tampoco garantiza que pueda restablecerse la situación anterior al estallido de las hostilidades, ni que decir tiene la salvaguarda de la integridad territorial de Yemen en su conjunto con los mismos límites de preguerra.

Con un conflicto enquistado al que no parece que se le pueda hallar conclusión posible a corto plazo, sin la menor duda sirve para reflexionar sobre si las intervenciones de las potencias extranjeras en asuntos de esta índole, bajo el propósito anunciado de estabilizar la región, tratar de reducir las externalidades negativas y combatir el yihadismo, no sirven más que para prolongar indefinidamente estas luchas. Acaso quizás fuese más recomendable dejar que los asuntos internos de cada estado sigan su propio curso, y concentrarse en la lucha contra los grupos yihadistas y en proteger a la población civil de los efectos de las intervenciones militares, insurgencias u operaciones de contrainsurgencia.

Referencias bibliográficas

Bibliografía

- AGUIRRE, M. (2006) *Yemen. Un viaje a la Arabia profunda en tiempos turbulentos*.
- ALBENTOSA VIDAL, J.A. (2017). *Turquía: autoritarismo, islamismo y «neo-otomanismo»*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
- AMNISTÍA INTERNACIONAL. (2018). *Informe 2017/2018. La situación de los Derechos Humanos en el mundo*. Disponible en: https://www.amnesty.org/es/documents/poli10/6700/2018/es/?gclid=EAIaIQobChMIiMD-toW56AIVA9T-eCh2BMAbPEAAAYASAAEgISQ_D_BwE
- ASTORGA González, L.F. (2012). *El tablero mundial: en transición hacia el multipolarismo*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
- AVILÉS FARRÉ, J. (2015). *El movimiento Huthi del Yemen. Un actor crucial en un conflicto peligroso* en *Colección: grupos extremistas de ideología radical y carácter violento*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

¹¹² Amnistía Internacional. (2018). *Informe 2017/2018. La situación de los Derechos Humanos en el mundo*. Pp. 463-7.

- BENRAAD, M. (2018). «El conflicto sirio. La persistencia de un régimen». *Desperta Ferro. Contemporánea*. N.º 29.
- BERENGUER HERNÁNDEZ, FRANCISCO J. (2015). *Yemen, el extremo sur del creciente chií*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
- BLÉCUA, R. (2015). *Una revolución en la revolución: los Houthi y las nuevas relaciones de poder en Yemen*. Real Instituto Elcano.
- CENTRO DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA. GABINETE TÉCNICO DE LA GUARDIA CIVIL. (2015). «Yemen». *Serie Conflictos* 2/2015.
- CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES. (2015). *Actores y prospectiva del conflicto en Yemen: insurgencia chiita en el norte y movimiento secesionista en el sur*.
- ECHEVERRÍA JESÚS, C. (2015). «Ansar al Sharía (AAS) y otros grupos yihadistas salafistas actuando en la cirenaica y su creciente tensión con el Estado Islámico (EI)». *Grupos militantes de ideología radical y carácter violento. Región: «mena» y Asia Central*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
- ESCOBAR STEMMANN, J.J. (2018). «Irak tras la caída del Daesh», *Cuadernos de Estrategia* 196. *Oriente medio tras el Califato*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
- FERNÁNDEZ, L. (2005) «El desarrollo del islamismo político en Turquía: ¿un modelo de democracia o un obstáculo para la adhesión a la Unión Europea?», *Revista UNISCI*, n.º 9.
- FERNÁNDEZ RIQUELME, S. (2014). «Rusia como imperio. Análisis histórico y doctrinal», *La Razón Histórica*, n.º 25, [128-148], ISSN 1989-2659. Instituto de Política social.
- FERREIRO GALGUERA, J.(2017). *La Primavera Árabe: balance, cinco años después*.
- FOJÓN, E. (2019) «La retirada estadounidense de Siria: una guerra no tan lejana». *Real Instituto Elcano*.
- GARCÍA GUIDO, M. (2013). «Los dilemas organizativos de los movimientos insurgentes», *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, n.º 115.
- HAMAD ZAHORENO, L. (2011). «Los movimientos antigubernamentales en Yemen: ¿La revolución frustrada?», *Relaciones Internacionales*, n.º 18.
- HAMAD ZAHORENO, L. (2007). «El fenómeno tribal en Yemen: sustrato histórico del poder de las tribus», *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, n.º 2.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE). (2016). *Cuadernos de Estrategia* 180. *Estrategias para derrotar al Dáesh y la reestabilización regional*.

- IGUALADA TOLOSA, C. (2017). *Guerra Civil en Yemen: actores y crisis humanitaria*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
- JORDÁN ENAMORADO, J. (2011). «El terrorismo global una década después del 11S», *Actores armados no estatales: retos a la seguridad global*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- JORDÁN ENAMORADO, J. (2018). «Estrategia e intervención de las potencias extranjeras en el conflicto sirio». *Desperta Ferro. Contemporánea*, n.º 29.
- MEDINA GUTIÉRREZ, F. (2018). «Yemen: un escenario de guerra y crisis humanitaria». *OASIS*, 27, 91-III.
- MUNDY, M. (2018). «The Strategies of Coalition in the Yemen War: Aerial bombardment and food war». *World Peace Foundation*.
- NIETO, M. I. (2018). «Las relaciones Estados Unidos-Rusia en la era Trump», *Revista UNISCI*, n.º 48.
- PEÑAS MORA, J. (1994). «El declinar del panarabismo». *Boletín de Información*, n.º 234. Ministerio de Defensa de España.
- PONCE, A. (2016). *Yemen: una historia de violencia*. El Orden Mundial en el siglo XXI. Disponible en: <http://elordenmundial.com/2016/03/18/yemen-una-historia-de-violencia/>
- PONTIJAS CALDERÓN, J.L. (2020). *Tendencias en la guerra por delegación (proxy warfare)*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
- PRIESTLAND, D. (2010). *Bandera Roja. Historia política y cultural del comunismo*.
- PRIETO, M.G, Y ESPINOSA, J. (2017). *La semilla del odio. De la invasión de Irak al surgimiento del Isis*.
- RIU, A., RUIZ, A., FONT, T., SIMARRO, C. (2016). *Arabia Saudí y los bombardeos en el Yemen. La responsabilidad del Estado Español*. Centre Delàs d'estudis per la pau.
- ROGAN, E. (2015). *La caída de los otomanos. La Gran Guerra en Oriente Próximo*.
- SARTO FERRERUELA, A. (2018). «Yemen: un conflicto sin final», *Cuadernos de Estrategia 196. Oriente medio tras el Califato*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
- SEREBROV, S. (2017). «Yemen Crisis: Causes, Threats and Resolution Scenarios». *Russian International Affairs Council*, n.º 14, octubre 2017.
- SUCHKOV, M.A. (2018). «La intervención rusa en Siria». *Desperta Ferro. Contemporánea*, n.º 29.
- SHARP, J.M. (2018). «Yemen: Civil War and Regional Intervention». *Congressional Research Service*. 7-5700. www.crs.gov. R43960.

- TAIBO, C. (2017) *Historia de la Unión Soviética. De la revolución bolchevique a Gorbachov*.
- VEGA FERNÁNDEZ, E (COORD.). (2010). *Yemen. Situación actual y perspectivas de futuro*.
- VEIGA, F, HAMAD ZAHONERO, L Y GUTIÉRREZ DE TERÁN, I. (2014). *Yemen, La clave olvidada del mundo árabe. 1911-2011*.
- VEIGA, F. (2019). *El turco. Diez siglos a las puertas de Europa*.
- VELASCO MARTÍNEZ, L. (2018). «Identidades colectivas en el horizonte 2050: ¿consenso o disenso? El ejemplo del servicio militar.» *Documento de Investigación 24/2018*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
- VV.AA. (1991). *La Agencia EFE en el Golfo. La guerra en directo*.

Páginas web

- AMNISTÍA INTERNACIONAL. <https://www.es.amnesty.org/>
- BANCO MUNDIAL. <https://www.worldbank.org/>
- EL ORDEN MUNDIAL (EOM). <https://elordenmundial.com/>

Documentales

- AL AHMAD, S., *The Rise of the Houthis*, 2015.

Artículo recibido: 2 de abril de 2020.

Artículo aceptado: 9 de septiembre de 2020.

Alfonso J. Iglesias Velasco

Profesor titular de Derecho Internacional Público en la Universidad Autónoma de Madrid

Correo: alfonso.iglesias@uam.es

Raquel Jorge Ricart

Fulbright Fellow en la Elliott School of International Affairs, George Washington University. Máster en Políticas de Seguridad

Correo: raqueljorgericart@hotmail.com

El principio de coherencia en la política industrial de defensa de la Unión Europea

Resumen

La consecución de una política industrial de defensa coordinada de los Estados miembros de la Unión Europea resulta imprescindible para lograr el objetivo de articular una auténtica Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). En los últimos años se ha venido tejiendo un sistema institucional y financiero orientado a poner en marcha dicha política industrial en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente en materia de Seguridad y Defensa (PESCO) de diciembre de 2017. Con todo, este desarrollo debe preservar el principio de coherencia, que ha venido siendo considerado habitualmente como uno de los ejes vertebradores de los esfuerzos de la Unión Europea en su proceso de integración funcional. Esta contribución doctrinal pretende aportar claridad a los esfuerzos realizados para establecer las bases de una industria de defensa realmente europea, así como nuevas ventanas de oportunidad para el caso español.

Palabras clave

Unión Europea, industria de defensa, Política Común de Seguridad y Defensa, Cooperación Estructurada Permanente, principio de coherencia.

Citar este artículo:

IGLESIAS VELASCO A. J.; JORGE RICART, R. «El principio de coherencia en la política industrial de defensa de la Unión Europea», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2020, número 16, pp. **157-220**

Introducción

La Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea (UE) está protagonizando en los últimos años una progresión acelerada y, a este respecto, resulta decisiva la cooperación y convergencia de las industrias nacionales en esta materia, tanto militares como civiles.

Este artículo explica el desarrollo experimentado por la citada Política de la UE, tanto en el marco de los sucesivos tratados y de los órganos e iniciativas surgidas en los últimos años como en el contexto de la articulación de proyectos comunes dirigidos a la coordinación de las industrias de los Estados miembros, con una referencia especial a España.

Ciertamente, la consolidación progresiva de una política industrial de defensa que sirva para garantizar la operatividad de la Unión Europea y la coordinación entre sus países participantes ha necesitado un prolongado período de tiempo y ha exigido superar múltiples reticencias orientadas a la preservación de las soberanías nacionales y su libertad de acción. Pero la evidencia de encontrarnos actualmente ante retos globales que afectan a todos los socios europeos (terrorismo, delincuencia transnacional, inmigración masiva y tráfico ilegal de personas, conflictos armados en la periferia, ciberataques, etc.) ha acabado convenciendo a los líderes nacionales de la necesidad de intensificar la cooperación industrial en el marco común de una política de seguridad y defensa coherente y eficaz.

Como veremos, el principio de coherencia —en este caso, en el marco de la política industrial de la defensa— se encuentra configurado como canon informador e interpretativo de las políticas, las acciones, los actos jurídicos y los procesos decisorios de las instituciones de la Unión Europea y de sus Estados miembros (art. 13.1 TUE)¹. De esta manera, el principio de coherencia vertebró y articula la imprescindible armonización entre los ordenamientos comunitario y nacionales en muy diversas materias, como en el contexto de la industria de la defensa. Particularmente, el vigente Tratado de Lisboa incide en la necesidad de mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior de la UE y de estos y sus demás políticas, encomendándose al Consejo y a la Comisión cooperar para garantizar dicha coherencia, con la asistencia del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (art. 21 TUE *in fine*)².

1 Así, por ejemplo, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad «velará por la coherencia de la acción exterior» (art. 18.4 TUE).

2 Los aportes bibliográficos han sido constantes en las últimas décadas. Véanse, por ejemplo, MISSIROLI, A. (ed.). *Coherence for Security Policy: Debates-Cases-Assessments*. Paris, Institute for Security Studies-UEO 2001; MISSIROLI, A. «European Security Policy: The Challenge of Coherence». *European Foreign Affairs Review*. 2001, vol. 6, n.º 2, pp. 177-196; GAUTIER, P. «Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union». *European Law Journal*. 2004, vol. 10, n.º 1, pp. 23-41; REYNAERT, V. «European Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult

El objetivo del presente trabajo es doble: por un lado, certificar si el proceso ha mantenido el exigible nivel de coherencia que era solemnemente manifestado en los tratados y declaraciones públicas de las autoridades de la UE; y, por otro lado, ofrecer al lector una panorámica tanto de los progresos alcanzados en la política industrial de defensa de la Unión, con sus fortalezas y sus debilidades, como de las oportunidades presentes para las compañías y proyectos españoles en este sector.

Consideraciones previas sobre el principio de coherencia

Puede considerarse que la coherencia es un principio estructural, sistémico y de aplicación general de la Unión Europea (como regla autoimpuesta de comportamiento), y como tal es recogido en el artículo 7 de su Tratado de Funcionamiento (TFUE): «La Unión velará por la coherencia entre sus diferentes políticas y acciones, teniendo en cuenta el conjunto de sus objetivos y observando el principio de atribución de competencias».

Pero el presente trabajo de investigación va a circunscribirse a estudiar dicho principio en el contexto de la acción exterior de la Unión, y más concretamente de su política industrial de defensa. Pues bien, puede señalarse que la aspiración a la coherencia (*consistency* en la versión inglesa de los Tratados de la UE) es común a las diversas áreas de la actividad internacional de la Unión Europea. La lógica que subyace a este empeño se explica por el objetivo *ad extra* de que la UE hable con una identidad propia en la comunidad internacional.

Pero la coherencia también resulta una necesidad *ad intra* si tenemos en cuenta la especial complejidad estructural y competencial de la UE: aunque el Tratado de Lisboa eliminó formalmente la estructura en tres pilares, no obstante, las competencias y los procesos de adopción de decisiones siguen siendo distintos en los diversos campos de la acción exterior de la Unión, además de tener que coordinarse con sus Estados miembros³. En este sentido, los métodos empleados a partir del Tratado de Lisboa han ido más allá de una mera coordinación intergubernamental, lo que puede verse tanto

Quest for More Consistency and Coherence». *The Hague Journal of Diplomacy*. 2012, vol. 7, n.º 2, pp. 207-226; y GEBHARDT, C. «The Problem of Coherence in the European Union's International Relations». En: HILL, Dh.; SMITH, M.; VANHOONACKER, S. (eds.). *International Relations and the European Union*. 3.ª ed. Oxford: Oxford University Press 2017, pp. 123-142. En particular, el principio de coherencia ha sido especialmente debatido en el ámbito de la política para el desarrollo: AGUIAR, P. *Coherencia y Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea*. Cerdanyola del Vallès: Institut Universitari d'Estudis Europeus 2004; CARBONE, M. «Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development». *European Integration*. 2008, vol. 30, n.º 3, pp. 323-342; CHICHARRO, A. «Coherencia de políticas para el desarrollo en la Unión Europea». *Iberoamerican Journal of Development Studies*. 2017, vol. 6, n.º 1, pp. 4-25; AYUSO, A. *El reto de la coherencia de políticas para el desarrollo en la Agenda 2030*. Barcelona, CIDOB 2018.

³ ENGBRINK, S. D. «The European Union's External Action: Coherence in European Union Foreign Policy despite Separate Legal Orders». *Legal Issues of Economic Integration*. 2017, vol. 44, n.º

en ámbitos materiales, como las sanciones y la gestión de crisis, como en el plano estructural con la consolidación de órganos similares a los ministerios nacionales de asuntos exteriores —el Alto Representante citado y un Servicio Europeo de Acción Exterior—⁴.

A la hora de definir el término *coherencia* en derecho, puede entenderse como la ausencia de contradicciones —en sentido negativo— y también como la necesidad de coordinarse en las acciones —en sentido positivo—, aquí con el propósito de coordinar las actividades exteriores de la UE para conseguir que esta se exprese con una única voz⁵. De este modo, el principio de coherencia se configura en este marco como: «Co-ordinated, coherent behaviour based on agreement among the Union and its member states where comparable and compatible methods are used in pursuit of a single objective and result in an uncontradictory (foreign) policy»⁶.

Asimismo, diversos autores han identificado tres tipos de coherencia que operan en diferentes planos: horizontal, vertical e institucional⁷. Por un lado, la coherencia horizontal significa que las diversas políticas emprendidas por la UE —con objetivos distintos— deben ser coherentes entre sí, en especial cuando conllevan implicaciones exteriores; la vertical implica que las políticas nacionales de los Estados miembros han de ser compatibles con las acordadas por la UE; y la coherencia institucional se refiere a que los dos conjuntos de instituciones, órganos y procedimientos (uno comunitario y otro intergubernamental) con los que la UE ha venido gestionando sus relaciones exteriores deben actuar de modo coordinado.

Siguiendo a Nuttall, el debate sobre la cuestión de la coherencia parte de tres presunciones erróneas⁸: en primer lugar, la coherencia es contemplada como un concepto

1, pp. 5-48; y PORTELA, C.; RAUBE, K. «The EU Polity and Foreign Policy Coherence». *Journal of Contemporary European Research*. 2012, vol. 8, n.º 1, pp. 3-20.

4 *Ibidem*.

5 TIETJE, C. «The Concept of Coherence in the Treaty on European Union and the Common Foreign and Security Policy». *European Foreign Affairs Review*. 1997, vol. 2, pp. 212-217; DUKE, S. *Consistency as an Issue in EU External Activities*. Maastricht: European Institute of Public Administration 1999, p. 3; HERTOOG, L.; STROB, S. «Coherence in EU External Relations: Concepts and Legal Rotting of an Ambiguous Term». *European Foreign Affairs Review*. 2013, vol. 18, n.º 3, pp. 373-388; y ESTRADA CAÑAMARES, M. «'Building Coherent EU Responses': Coherence as a Structural Principle in EU External Relations». En: CREMONA, M. (ed.). *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford: Hart 2018, pp. 252-253.

6 KRENZLER, H.-G.; SCHNEIDER, H. «The Question of Consistency». En: REGELSBERGER, E.; DE SCHOUTHEETE DE Tervarent, P.; WESSELS, W. (eds.). *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder: Lynne Rienner 1997, p. 134.

7 Véase NUTTALL, S. «Coherence and Consistency». En: HILL, Ch. ; SMITH, M. (eds.). *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press 2005, p. 92 y ss.; y GAUTIER, P., *Op. cit.*; KRENZLER, H.-G.; SCHNEIDER, H., *Op. cit.*, pp. 133-151; y TIETJE, C. *Op. cit.*, pp. 224-233.

8 NUTTALL, S., *Op. cit.*, p. 92.

único, cuando es el nexo de diferentes problemas con soluciones no siempre compatibles; en segundo lugar, la coherencia siempre es vista como un valor positivo, pese a que puede resultar positivo mantener la distinción entre dos tipos diferentes de política exterior, una más parecida a la diplomacia clásica y otra más «estructural» y económica-comercial, más específica de la UE; en tercer lugar, se suele dar preferencia a las consideraciones de política exterior si surgen problemas de coherencia, cuando puede suceder que otorgar prioridad a los enfoques nacionales puede llevar a una solución más democrática.

La necesidad de lograr coherencia se hacía más acusada conforme crecía la estructura institucional y orgánica de la Unión Europea. La complicación es mayor porque estamos ante una organización internacional (no ante un Estado con un cerrado y único proceso de adopción de decisiones, y mecanismos precisos de arreglo de disputas). En la UE el proceso de adopción de decisiones es externo, en desarrollo y reflejo de las diferentes perspectivas sobre la gobernanza de la propia UE. Por eso, la búsqueda de la coherencia en sus políticas —y particularmente en su acción exterior— se ha convertido en una obsesión⁹.

La evolución de la política de defensa de la Unión Europea

Es sabido que las Comunidades Europeas surgieron como un proyecto de concordia para superar los enfrentamientos bélicos anteriores entre países vecinos. Pese a la abortada iniciativa de la Comunidad Europea de Defensa de 1954, décadas después el final de la Guerra Fría y la guerra de los Balcanes concienciaron a los europeos de la necesidad de avanzar en materia de seguridad y defensa.

Hasta el Tratado de Maastricht de 1992, el antecedente convencional de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se encontraba en la Cooperación Política Europea (CPE), procedimiento de cooperación intergubernamental institucionalizado

⁹ Hasta 16 cláusulas de los vigentes Tratados se refieren al concepto de coherencia. Véase ESTRADA CAÑAMARES, M., *Op. cit.*, p. 244 y ss. Así, por ejemplo, la Estrategia Europea de Seguridad (de 2003) dedicaba todo un epígrafe a esta necesidad de ser más coherentes: «La Unión Europea ha avanzado hacia una política exterior coherente y una gestión eficaz de las crisis. [...] Pero si queremos aportar una contribución que corresponda a nuestro potencial, debemos ser más activos, más coherentes y aumentar nuestras capacidades. [...] La clave de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Europea de Seguridad y Defensa consiste en que juntos somos más fuertes. [...] El desafío actual consiste en reunir los distintos instrumentos y capacidades: los programas de asistencia europeos y el Fondo Europeo de Desarrollo, las capacidades militares y civiles de los Estados miembros y otros instrumentos. [...] Resulta fundamental para la lucha tanto contra el terrorismo como contra la delincuencia organizada mejorar la coordinación entre la actuación exterior y las políticas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior. [...] Hace falta mayor coherencia no solo entre los instrumentos de la Unión sino también en las actuaciones exteriores de cada uno los Estados miembros. [...] También hacen falta políticas coherentes a escala regional, concretamente a la hora de encarar conflictos».

por el Acta Única Europea (AUE) de 1986 (título III, art. 30)¹⁰, pero cuyo origen se remonta a la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de diciembre de 1969, donde se solicitó a los ministros de asuntos exteriores un informe sobre cooperación en política exterior¹¹, que sería presentado y aprobado en Luxemburgo en 1970¹². Dentro de la estructura de la Cooperación Política Europea, el órgano principal eran las reuniones de los ministros de asuntos exteriores, y a partir de ahí se institucionaliza un conjunto de órganos como el Comité Político, una Secretaría de la CPE y una «Red de Corresponsales Europeos» (COREU), compuesta por funcionarios de los ministerios nacionales de exteriores.

En esos años comienza a desarrollarse el concepto de coherencia en la política exterior europea, que aparece por primera vez de modo oficial en la Cumbre de París de diciembre de 1974¹³, y ya se desarrolla en el Acta Única Europea, que indicaba lo siguiente:

«Las políticas exteriores de la Comunidad Europea y las políticas convenidas en el seno de la Cooperación Política Europea deberán ser coherentes.

La Presidencia y la Comisión, cada una según sus competencias propias, tendrán la especial misión de velar por la búsqueda y mantenimiento de dicha coherencia»¹⁴.

¹⁰ El Acta Única Europea fue firmada por todos los Estados comunitarios en febrero de 1986, y entró en vigor el 1 de julio de 1987 (DOCE L 169, de 29 de junio de 1987).

¹¹ «Comunicado final de la Conferencia de La Haya de 1969», *Boletín de las CC.EE.*, 1970, n.º 1, pp. 12-17.

¹² «Informe de los ministros de relaciones exteriores de los Estados miembros sobre los problemas de la unificación política (Informe de Luxemburgo) de 1970», *Boletín de las CC.EE.*, 1970, n.º 11, pp. 9-15. Años más tarde, el «Segundo informe sobre cooperación política europea en materia de política exterior» de Copenhague de 1973 (*Boletín de las CC.EE.*, 1973, n.º 9, pp. 14-21) articuló su estructura, definió sus líneas comunes y aplicó una diplomacia concertada. Véanse MARIÑO MENÉNDEZ, F. «El sistema de Cooperación Política Europea». *Revista de Instituciones Europeas*. 1980, vol. 7, n.º 2, pp. 607-631; DE SOLA DOMINGO, M. «La Cooperación Política Europea». *Anuario del Centro de la UNED*. 1985, vol. 2, pp. 49-62.

¹³ La Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la CEE —Cumbre de París—, en su Declaración General de 10 diciembre de 1974, señalaba lo siguiente:

Reconociendo la necesidad de un acercamiento global a los problemas internos que plantea la construcción europea, y a aquéllos con los cuales Europa se halla enfrentada en el exterior, los jefes de gobierno estiman que procede asegurar el desarrollo y la coherencia de conjunto de las actividades de las Comunidades y de los trabajos de la cooperación política [...].

Con vistas a garantizar la coherencia de las actividades comunitarias y la continuidad del trabajo, los ministros de Asuntos Exteriores, reunidos en el Consejo de la Comunidad, actuarán como promotores y coordinadores [...].

¹⁴ Artículo 30.5 AUE. Ya su preámbulo señalaba en uno de sus párrafos: «Conscientes de la responsabilidad que incumbe a Europa de procurar adoptar cada vez más una postura uniforme y de

Era la primera vez que un tratado comunitario establecía la obligación de coherencia en la política exterior de la UE (entre las políticas comunitarias y la CPE), y además confería a la Presidencia y a la Comisión la responsabilidad de garantizar su cumplimiento.

En la Cooperación Política Europea del Acta Única, la cuestión de la seguridad se concebía como un modo de contribuir al «desarrollo de una identidad de Europa en materia de política exterior» (art. 30.6.a AUE), pero se circunscribía la coordinación de las posiciones de los Estados miembros en este ámbito a los aspectos políticos y económicos de la seguridad —excluyéndose artificiosamente los demás aspectos—, y se asumía la posibilidad de que determinados Estados miembros desarrollaran una cooperación más estrecha «en el marco de la Unión Europea Occidental (UEO) y de la Alianza Atlántica» (art. 30.6.c AUE)¹⁵.

En la práctica, el Acta Única estuvo vigente durante un período de tiempo especialmente turbulento —finales de los años ochenta y comienzo de los noventa del siglo xx—. Así, por ejemplo, ante el conflicto en la antigua Yugoslavia, la Comunidad Europea desarrolló múltiples esfuerzos de pacificación: ofreció sus buenos oficios y su mediación para resolver el conflicto; presionó a las partes para que aceptasen acuerdos de cese del fuego y el despliegue en la región de observadores de la Comunidad Europea; inauguró diversas conferencias internacionales con la presentación de planes de paz sobre Yugoslavia; estableció una Comisión de Arbitraje (Comisión Badinter) para resolver cuestiones jurídicas sobre la organización estatal de Yugoslavia, el reconocimiento internacional y las relaciones entre las repúblicas exyugoslavas; impuso sanciones sobre las repúblicas que no cooperaban en una solución pacífica; y decidió que Yugoslavia se estaba disolviendo, y por tanto procedió al reconocimiento de Eslovenia, Croacia y de Bosnia-Herzegovina. Asimismo, la Comunidad aplicó determinadas decisiones sancionadoras del Consejo de Seguridad contra terceros Estados en diferentes crisis¹⁶.

La posterior Conferencia Intergubernamental para revisar el TCE, entre diciembre de 1990 y diciembre de 1991 adoptó el Tratado de la Unión Europea, firmado en

actuar con coherencia (cohesión) y solidaridad, con objeto de proteger más eficazmente sus intereses comunes y su independencia [...]».

¹⁵ En este sentido, véanse CARDONA LLORENS, J. «La dimensión de la seguridad en la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea». En: MARTÍNEZ VÁZQUEZ DE CASTRO, L. (ed.). *Historia y Derecho. Estudios Jurídicos en homenaje al Profesor Arcadio García Sanz*. Valencia: Tirant lo Blanch 1995, p. 179; LINÁN NOGUERAS, D. J. «Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea». *Revista de Instituciones Europeas*. 1992, vol. 19, n.º 3, p. 817; AZNAR GÓMEZ, M. J. «¿Es posible una identidad europea de defensa? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 1998, vol. 2, n.º 4, p. 621.

¹⁶ Así fueron aprobados, por ejemplo, los Reglamentos (CEE) 2340/1990 y 3155/1990 (embargo contra Irak), 945/1992 (contra Libia) o 1432/1992 (contra la República Federal de Yugoslavia). Véase PÉREZ-PRAT DURBÁN, L. *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*. Madrid: UAM 1991.

Maastricht el 7 de febrero de 1992 (TUE o Tratado de Maastricht)¹⁷. Este se asentaba en tres pilares, uno comunitario y otros dos de cooperación intergubernamental, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)¹⁸ y la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior. El TUE señalaba como uno de los objetivos de la Unión Europea «afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común» (artículo B), si bien la defensa en la PESC aparecía como un deseo de futuro, estaba relativamente institucionalizada en el marco de la UEO (art. J.4.2 TUE) y quedaba separada de las «acciones comunes» del artículo J.3 TUE.

Debemos tener en cuenta que el contexto del sistema internacional pos-Guerra Fría obligaba a la UE a consolidar la coherencia en sus actividades exteriores (al surgir una UE con una estructura en tres pilares). Algunos factores destacables eran el mayor desarrollo institucional y orgánico operado en la Unión, la necesaria asunción de la «seguridad» como ámbito de relevancia para la UE con el final de la Guerra Fría, la adopción de un número creciente de decisiones que no operaban únicamente dentro de uno de los pilares, la necesaria coordinación de los Estados miembros con organizaciones a ellos comunes como la OTAN o Naciones Unidas, la creciente regionalización de las actividades exteriores y la existencia de vínculos especiales que mantienen algunos de los Estados miembros con diversos países y regiones¹⁹.

Debido a su interdependencia continua, el TUE regulaba conjuntamente la política exterior y la política común de seguridad, con varios objetivos genéricos entre los que se encuentra el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros (art. J.1.1 y 2 TUE). En buena medida, la PESC del TUE codificaba y mejoraba la práctica existente hasta ese momento, pero no transformaba el modelo de cooperación ya existente²⁰. De hecho, la PESC se diferencia con claridad de las políticas comunitarias, y no cuenta con los instrumentos jurídicos de aquellas, como los reglamentos o las directivas, sino con otros mecanismos distintos —posiciones y acciones comunes—. Pero, si bien la PESC era un ámbito excluido del Derecho comunitario y distinto al de las relaciones exteriores de la Comunidad Europea, sin embargo sí que se establecían importantes e ineludibles conexiones entre ambos, conocidas como «puentes» o «pasarelas», tanto funcionales —pues la aplicación de las posiciones y acciones

17 Véanse ROBLES CARRILLO, M. A. *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*. Madrid: McGraw-Hill 1997, pp. 92-105; BARBÉ, E. *La seguridad en la nueva Europa*. Madrid: La Catarata 1995, p. 127 y ss.

18 Sobre el pilar de la PESC en el Tratado de Maastricht, pueden consultarse, entre otros, LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Op. cit.*, pp. 797-825; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I. «La Unión Europea y su política exterior y de seguridad». *Revista de Instituciones Europeas*. 1993, vol. 20, n.º 3, pp. 773-796.

19 DUKE, S., *Op. cit.*

20 Véase, *ad exemplum*, PIÑOL RULL, J. L.; GONZÁLEZ BONDÍA, A. «El lento establecimiento de una política europea de defensa común». *Anuario Internacional CIDOB* 1994, p. 131.

comunes puede exigir el ejercicio de competencias comunitarias— como orgánicas — con la instauración de un marco institucional único para toda la Unión Europea que garantice la coherencia y la continuidad de las acciones desarrolladas en los diversos pilares (artículo C TUE)— y presupuestarias —pues el presupuesto comunitario cubriría los gastos administrativos de la PESC y, en caso de decisión unánime del Consejo, también los operativos (arts. J.II.2 TUE; y 199, párrafo 2, TCE)—²¹.

En este sentido, se hacía un especial hincapié en consolidar el principio de coherencia en la acción exterior de la UE:

«La Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas de relaciones exteriores, en el ámbito de la seguridad, de la economía y del desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y asegurarán, cada cual conforme a sus competencias, la realización de tales políticas»²².

El sistema jurídico aplicable a los ámbitos no comunitarios de la Unión Europea —entre ellos la PESC— era el Derecho internacional público, al carecerse de un ordenamiento jurídico específico para esos ámbitos.

La naturaleza intergubernamental de la PESC se comprueba con facilidad en el predominio del principio de unanimidad en la adopción de decisiones, la falta de participación o de control político efectivo del Parlamento Europeo (art. J.7 TUE), o en la exclusión del control judicial del Tribunal de Justicia de las Comunidades con respecto a las disposiciones del título V (art. L TUE)²³. La responsabilidad política de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la PESC recaía exclusivamente en el Consejo (art. J.I.4 TUE).

En el Tratado de Maastricht se establecen diversas técnicas para realizar los objetivos de la política exterior y de seguridad común: se preveía una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de una política común a través de la información mutua y la concertación en el seno del Consejo (arts. J.I.3 y J.2.1 TUE); el Consejo podía definir una posición común cuando lo estimase oportuno, y los Estados miembros tenían que vigilar la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes de la Unión Europea, debiendo defenderlas en las organizaciones

21 REMIRO BROTONS, A. «Política Exterior Común». En: REMIRO BROTONS, A. (ed.). *Breve Diccionario del Tratado de Unión Europea*. Madrid: Política Exterior-CERI 1993, pp. 206-207.

22 Artículo C, segundo párrafo, TUE. Véanse NEUWAHL, N. «Foreign and Security Policy and the Implementation of the Requirement of “Consistency” under the Treaty on European Union». En: TWOMEY, P. M.; O’KEEFFE, D. (eds.). *Legal Issues of the Maastricht Treaty*. Londres: Chancery 1994, pp. 227-246; y TIETJE, C., *Op. cit.*, pp. 211-233.

23 WESSEL, R. A. *The European Union’s Foreign and Security Policy. A Legal Institutional Perspective*. La Haya: Kluwer 1999, pp. 216-217, que sin embargo concede algún limitado papel de supervisión a los parlamentos y los tribunales nacionales. *Ibidem*, pp. 230-234.

y las conferencias internacionales (art. J.2.2 y 3 TUE); además, se dispone el desarrollo gradual de acciones comunes «en los ámbitos en los que los Estados miembros tienen importantes intereses en común» (art. J.1.3 *in fine* TUE), y que supongan la aplicación de acciones operacionales.

En efecto, una novedad significativa de la PESC es la facultad del Consejo —que no obligación jurídica— de adoptar, en principio «por unanimidad», acciones comunes sobre una cuestión de política exterior y de seguridad, velando por la unidad, coherencia y eficacia de la actuación de la Unión (art. J.8.2 TUE). En esta no cabe aplicar la mayoría cualificada a las cuestiones de seguridad, sujetas a la regla general de la unanimidad (art. J.4.3 TUE).

De este modo, frente a la posición común, que supone la manifestación de la postura de la UE ante una determinada situación o conflicto, constituyendo así un ejemplo de diplomacia declarativa, la decisión de una acción común se configura como el instrumento supremo de la PESC. El Consejo Europeo aprobó en junio de 1992 un informe que establecía el primer conjunto de directrices generales para la acción común²⁴, reafirmando los principios de subsidiariedad, acervo comunitario, consistencia y los objetivos establecidos en el propio TUE. Desde entonces, se aprobaron por ejemplo acciones comunes sobre el envío de ayuda humanitaria a Bosnia-Herzegovina²⁵, el apoyo continuado a la Administración de Móstar por parte de la UE²⁶, la aplicación del plan de paz para Bosnia-Herzegovina²⁷, el apoyo al proceso electoral en ese país²⁸, etc.

Institucionalmente, el Consejo es la institución principal de la PESC, con la responsabilidad de realizar la política exterior de la Unión. La presidencia rotatoria del Consejo asume la representación de la Unión Europea en materia de la PESC y es la responsable de la ejecución de las acciones comunes (art. J.5.1, 2 y 3 TUE). Un Comi-

²⁴ Véase el «Informe al Consejo Europeo de Lisboa sobre el probable desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común», de 25 de junio de 1992, aprobado por el Consejo Europeo de Lisboa, de 26-27 de junio de 1992, en *Boletín de las CC.EE.*, 1992, n.º 6, punto 1.31, pp. 19-22.

²⁵ Véanse, por ejemplo, las Decisiones del Consejo 93/603/PESC, de 8 de noviembre de 1993 (DOCE L 286, de 20 de noviembre de 1993, pp. 1-2); 93/729/PESC, de 20 de diciembre de 1993 (DOCE L 339, de 31 de diciembre de 1993, p. 3); 94/308/PESC, de 16 de mayo de 1994 (DOCE L 134, de 30 de mayo de 1994, p. 1); y 95/516/PESC, de 4 de diciembre de 1995 (DOCE L 298, de 11 de diciembre de 1995, p. 3).

²⁶ *Ad exemplum*, las Decisiones del Consejo 94/790/PESC, de 12 de diciembre de 1994 (DOCE L 326, de 17 de diciembre de 1994, p. 2); 95/23/PESC, de 6 de febrero de 1995 (DOCE L 33, de 13 de febrero de 1995, p. 1); 95/552/PESC, de 19 de diciembre de 1995 (DOCE L 313, de 27 de diciembre de 1995, p. 1); Acción Común 96/442/PESC, de 15 de julio de 1996 (DOCE L 185, de 24 de julio de 1996, pp. 2-4); Acción Común 96/476/PESC, de 26 de julio de 1996 (DOCE L 195, de 6 de agosto de 1996, pp. 1-2).

²⁷ A partir de la Decisión del Consejo 95/545/PESC, de 11 de diciembre de 1995 (DOCE L 309, de 21 de diciembre de 1995, p. 2).

²⁸ Acción Común 96/406/PESC, de 10 de junio de 1996 (DOCE L 168, de 6 de julio de 1996, p. 1).

té Político (COPO), procedente de la CPE del Acta Única, supervisaría la situación, contribuiría a definir la PESC mediante dictámenes al Consejo, y vigilaría su ejecución (art. J.8.5 TUE); el COREPER (Comité de Representantes Permanentes de los Estados Miembros) continuaba como órgano preparador de los trabajos del Consejo²⁹; y la Secretaría General del Consejo prestaba asistencia administrativa³⁰.

También la Comisión es habilitada por el Tratado de Maastricht —junto a los Estados miembros— para plantear al Consejo cuestiones y presentarle propuestas sobre cualquier cuestión relacionada con la PESC, además de contribuir a garantizar, junto con el Consejo, la coherencia entre la PESC y las relaciones exteriores de la Comunidad Europea, y contribuir a la representación de la UE en terceros países a través de sus representaciones internacionales y sus delegaciones en el exterior (arts. J.6, J.8.3 y J.9 TUE). En general, la Comisión se encontraba en la PESC en un nivel de igualdad con los Estados.

Por su parte, el Parlamento Europeo tenía un limitado control político en este pilar intergubernamental: derecho a ser informado regularmente por la Presidencia del Consejo y por la Comisión sobre el desarrollo de la PESC y a consultarle los aspectos principales y las opciones básicas; formular preguntas o recomendaciones al Consejo; y celebrar un debate sobre los progresos alcanzados (art. J.7 TUE)³¹.

Sobre la financiación de la PESC, sus gastos administrativos correrían a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas —como manifestación del principio de unidad institucional—³²; y en los gastos operativos por la ejecución de la PESC, el Consejo podía decidir por unanimidad que fueran sufragados con cargo al presupuesto comunitario, o declarar que tales gastos siguieran siendo abonados por los Estados miembros según la clave de reparto que eventualmente se estableciera (art. J.II.2 TUE)³³. En realidad, el TUE permite vincular la estructura comunitaria a la ejecución de la PESC en dos ámbitos concretos: el presupuestario —como hemos visto— y las sanciones (art. 228 A TCE).

29 El artículo J.II.1 TUE disponía la aplicabilidad del artículo 151 TCE en la PESC.

30 Según la Declaración (n.º 28) de la CIG'92 relativa a las disposiciones prácticas en el ámbito de la PESC, la Secretaría de la Cooperación Política Europea se incorporó a la Secretaría General del Consejo como una división autónoma especial bajo la dirección del secretario general.

31 Sobre el control parlamentario de la PESC, véase, por ejemplo, COSIDÓ GUTIÉRREZ, I. «La Política Exterior y de Seguridad Común: la cuestión nuclear». En: CESEDEN. *La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el nuevo marco del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP)*. Madrid: Ministerio de Defensa 1996, pp. 24-25.

32 Véanse el artículo J.II.2 TUE y el artículo 199 TCE. Véase ROBLES CARRILLO, M. A. «La financiación de la PESC». *Revista de Instituciones Europeas*. 1995, vol. 22, n.º 1, pp. 116 y 119.

33 Al poder incluirse los gastos en el presupuesto de la Comunidad Europea, quedaban expuestos al procedimiento comunitario y, por tanto, a la fiscalización y control del Tribunal de Cuentas, como se deduce de los artículos 188 A y 188 C del Tratado de la Comunidad Europea. MARTÍN ARRIBAS, J. J. «Consideraciones sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea». *Gaceta Jurídica*. 1994, B-95, p. 24.

En cuanto a sus relaciones con otras organizaciones pertinentes, el Tratado de Maastricht disponía que la PESC abarcaría «todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea» (art. J.4.1 TUE). Quedaban configurados tres ámbitos materiales distintos en la PESC en esta materia: la seguridad común, plenamente integrada en la PESC; la política de defensa común; y la defensa común, estos dos últimos como proyectos consecutivos de futuro. En realidad, son tres etapas del mismo proceso.

Las decisiones con repercusiones en el ámbito de la defensa no adoptan la forma de acciones comunes, sino que el Consejo de la Unión de forma unánime toma las decisiones necesarias para definir y ejecutar la PESC, que desarrollará y pondrá en práctica la Unión Europea Occidental (UEO). Esta organización «forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea», y esta le pide que «elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa» (art. J.4.2 TUE).

El TUE no llegaba a fijar el proceso de adopción de una política común de seguridad. En efecto, la defensa común en el Tratado de Maastricht se concibe como un objetivo, no obligatorio, sino deseable, a alcanzar cuando llegue a definirse una política de defensa común (art. J.4.1 TUE). El Tratado de Maastricht abre el proceso de integración de la UEO como componente defensivo de la Unión Europea, aunque no todos los Estados miembros de la Unión Europea formaban parte de la UEO³⁴.

Además, en este título V del TUE se recogían algunas cautelas en materia de política de seguridad, como que:

«La política de la Unión no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco» (art. J.4.4 TUE)³⁵.

34 Por eso, en la Conferencia Intergubernamental de 1992 en Maastricht los Estados miembros de ambas organizaciones formularon dos Declaraciones relativas a la UEO, y asimismo se animaba a los otros Estados miembros europeos de la OTAN a adquirir el estatuto de miembros asociados de la UEO, para así cumplir el objetivo de ir construyendo la UEO por etapas como componente defensivo de la Unión Europea para el desarrollo de una genuina identidad europea de seguridad y defensa, y como medio de fortalecimiento del pilar europeo de la Alianza Atlántica. «Declaración de Bélgica, Alemania, España, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal y Reino Unido, que son miembros de la Unión Europea Occidental», párrafos 1 y 2; y también la «Declaración de Bélgica, Alemania, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido que son miembros de la UEO, así como miembros de la UE, sobre la función de la UEO y sus relaciones con la Unión Europea y con la Alianza Atlántica», puntos 1-4.

35 Esta disposición se refería de forma implícita a la situación particular de algunos Estados miembros —o que lo iban a ser en breve plazo— como Austria, Finlandia o Suecia con sus estatutos jurídicos de neutralidad, las posiciones matizadas en cuestiones de seguridad de Dinamarca e Irlanda, o el régimen especial de Francia y el Reino Unido en cuanto potencias nucleares.

Además, estas disposiciones sobre seguridad y defensa «no serán óbice al desarrollo de una cooperación más estrecha entre dos o varios Estados miembros a nivel bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica, siempre que esta cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente Título»³⁶.

Así se reconocía el carácter heterogéneo de cualquier sistema europeo de seguridad. Ahora bien, en la práctica posterior, el grado de cooperación alcanzado en materia de fuerzas multinacionales entre distintos Estados miembros —España incluida— llegó mucho más lejos que lo previsto de forma genérica en el artículo J.4.1 del Tratado de Maastricht.

Una novedad de la PESC consistía en atribuir al Consejo el poder de adoptar posiciones comunes por unanimidad, vinculantes para todos los Estados miembros de la UE. Un defecto era que las cláusulas de la PESC adolecían en el Tratado de Maastricht de una redacción muy compleja, ambigua e imprecisa en sus definiciones³⁷, lo que permitía a los Estados realizar las interpretaciones más favorables a sus intereses nacionales³⁸.

Desde la entrada en vigor del TUE, el Consejo desarrolló claramente la actividad normativa en materia de PESC, a partir de la determinación de sus ámbitos materiales en las orientaciones generales presentadas por el Consejo Europeo en sucesivas ocasiones (Consejos Europeos de Bruselas de 29 de octubre y 11 de diciembre de 1993, y de Corfú de 25 de junio de 1994³⁹), prefiriéndose mayoritariamente la financiación comunitaria de los gastos operativos, por su mayor eficacia y rapidez⁴⁰.

Pero la aplicación del TUE no fue todo lo avanzada que se deseaba: había concitado excesivas expectativas para sus considerables inconsistencias y deficiencias, además de no dotarle de medios y recursos jurídicos, económicos o militares suficientes para materializarse en la práctica⁴¹, por lo que se dedicaba a emitir muchas más declaraciones que decisiones⁴². Como mucho, la PESC estaba sirviendo para reforzar la coordinación de las políticas exteriores de los Estados miembros de la UE. Además, la

36 Artículo J.4.5 TUE.

37 MARTÍN ARRIBAS, J. J., *Op. cit.*, p. 10.

38 No obstante, se trataba con todo de un «avanzado sistema de información, cooperación y concertación entre Estados soberanos sobre bases institucionales», que iba a condicionar y unificar las políticas exteriores nacionales de los Estados miembros de la UE. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I., *Op. cit.*, pp. 795-796.

39 Véase *Boletín de las CC.EE.*, 1993, n.º 10, p. 8; ibídem, 1993, n.º 12, pp. 12-13; *Boletín UE*, 1994, n.º 6, pp. 16-18.

40 ROBLES CARRILLO, M. A., 1995, *Op. cit.*, p. 123.

41 Por ejemplo, véase la Resolución del Parlamento Europeo sobre los progresos realizados en el desarrollo de la política exterior y de seguridad común, junio de 1997 (PE. 260/312).

42 BARBÉ, E. en ídem (coord.). *Política Exterior Europea*. Barcelona: Ariel 2000, pp.124-127; LIÑÁN NOGUERAS, D. J. «Flexibilité et Politique Étrangère et de Sécurité Commune de l'Union

experiencia empírica del conflicto armado en la ex-Yugoslavia demostró la inoperancia de la CE/UE en la gestión de esa crisis pese a sus incesantes esfuerzos mediadores en las sucesivas conferencias negociadoras, el establecimiento y despliegue de una misión observadora en la región (la Misión de Observación de la Comunidad Europea [ECMM]), el desarrollo de algunas iniciativas de asistencia (la Fuerza Específica de la Comunidad Europea para Ayuda Humanitaria) y de gestión territorial temporal (la Administración de la Unión Europea en Móstar), o la consagración de los Estados miembros de la UE como los contribuyentes principales de personal a la operación de mantenimiento de paz de la ONU en la zona (Fuerza de Protección de las Naciones Unidas [UNPROFOR]). La relegación de la Unión Europea a un segundo plano continuó en los Acuerdos de Paz de Dayton y en las posteriores fuerzas militares internacionales desplegadas en Bosnia-Herzegovina bajo la dirección y control de la Alianza Atlántica (IFOR y SFOR).

Por esas razones surgió la necesidad de revisar el Tratado de la Unión Europea con el fin de hacerlo más operativo y dinámico, y así se convocaría la Conferencia Intergubernamental de los representantes de los Estados miembros de 1996 (CIG'96), que daría lugar al Tratado de Ámsterdam —firmado en 1997 y en vigor en 1999—. El ámbito de la PESC —título V del TUE— se mantiene al igual que en Maastricht como ámbito de cooperación intergubernamental, pero son reformadas especialmente las disposiciones relativas a la defensa, sin perjuicio de que la PESC continuaría abarcando «todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común» (art. 17.1 TUE), lo que resultaba reiterativo.

El propósito del Tratado de Ámsterdam consistía en conseguir mejoras sensibles en la eficacia, coherencia, credibilidad y visibilidad de la PESC⁴³, gracias a los siguientes avances:

1. Mejor sistematización de los contenidos del título V, dedicado a la PESC.
2. Definición más precisa y mejor estructuración de los instrumentos de la PESC, tanto de sus principios y orientaciones generales, como la determinación del nuevo instrumento de las estrategias comunes en «ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses en común», «*incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa*» (arts.12 y 13.1 UE); la adopción de acciones comunes; la aprobación de posiciones comunes; y el fortalecimiento de una cooperación sistemática entre los Estados miembros⁴⁴.

européenne». En: AA. VV., *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*. Bruxelles: Bruylant 1999, pp. 1155-1156.

43 REMIRO BROTONS, A. «¿Qué ha significado el Tratado de Ámsterdam para la PESC?». *Gaceta Jurídica*. 1998, n.º 29, pp. 80-85; BARBÉ, E. «La Política Exterior y de Seguridad Común en la reforma del Tratado de la Unión Europea». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. 1997, n.º 1, p. 12 y ss.

44 CONDE PÉREZ, E. *Los instrumentos de la política exterior de la Unión Europea*. Madrid: UCM 2002, pp. 65-77; ÁLVAREZ VERDUGO, M. *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*. Madrid: Dykinson 2003, pp. 176-202.

El Consejo recomendará al Consejo Europeo las estrategias comunes y las aplicará, en particular a través de la adopción de acciones y posiciones comunes (art. 13.3 UE). Por un lado, las acciones comunes «se referirán a situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa de la Unión» y «serán vinculantes para los Estados miembros en las posiciones que adopten y en el desarrollo de su acción» (art. 14.1 y 3 UE); por otro lado, las posiciones comunes «definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático» y «los Estados miembros velarán por la conformidad de sus políticas nacionales» con ellas (art. 15 UE).

3. Cierta avance en el proceso de adopción de decisiones del Consejo sobre la PESC. Si bien se mantenía la unanimidad como regla general (art. 23.1 UE), sin embargo eran admitidos ciertos mecanismos de flexibilización, como la abstención constructiva o la mayoría cualificada (salvo decisiones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, que siempre exigían unanimidad —si bien cabía la abstención constructiva—); y las cuestiones procedimentales serían decididas por el Consejo por mayoría simple de sus miembros (art. 23.3 UE).
4. Creación de una estructura orgánica y funcional específica para la PESC. La Presidencia asume la representación de la UE en materia de PESC, se responsabiliza de la ejecución de las decisiones adoptadas y cuenta con la asistencia del secretario general del Consejo, que, elegido por unanimidad por ese Consejo (art. 207.2 CE), «ejercerá las funciones de Alto Representante de la política exterior y de seguridad común» (art. 18 UE), contribuyendo en particular a «la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas y, cuando proceda [...] dirigiendo el diálogo político con terceros» (art. 26 UE). Así, se personifica la PESC en el secretario general del Consejo, con el fin de dotarla de mayor visibilidad y coherencia.

El Tratado de Ámsterdam recuerda la responsabilidad del Consejo y la Comisión en la garantía de la coherencia del conjunto de la acción exterior de la UE, cooperando a tal fin y asegurando la realización de la misma (art. 3 UE). Con respecto a la Comisión, el texto convencional subraya la plena asociación de esta a los trabajos de la PESC (arts. 18.4 y 27 UE), y le otorga el derecho de iniciativa, compartido con los Estados miembros (art. 22.1 UE). En cuanto al Consejo, puede solicitar a la Comisión la presentación de propuestas adecuadas para garantizar la ejecución de una acción común (art. 14.4 UE); puede designar «un representante especial provisto de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas» (art. 18.5 UE); y puede celebrar acuerdos con Estados y organizaciones internacionales para llevar la PESC a la práctica (art. 24 UE), que sin embargo no pueden suponer traspaso alguno de competencias de los Estados miembros a la Unión Europea⁴⁵, y que además no serán vinculantes para el Estado miembro cuyo representante en el Consejo declare la necesidad de ajustarse a su propio procedimiento constitucional interno. El secretario ge-

45 Cf. Declaración (n.º 4) sobre los artículos 24 y 38 del Tratado de la Unión Europea.

neral del Consejo y Alto Representante de la PESC iba a dirigir una novedosa Unidad de planificación de la política y de alerta rápida.

Por otro lado, el Parlamento Europeo seguía teniendo en Ámsterdam un papel secundario en este ámbito —como en el Tratado de Maastricht—, y las disposiciones de la PESC se mantenían fuera del control judicial del Tribunal de Justicia⁴⁶.

5. Incorporación al Tratado de Ámsterdam de las misiones recogidas en la Declaración de Petersberg del Consejo de la UEO de junio de 1992: misiones humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz y otras en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz (art. 17.2 UE). Los Estados miembros mantenían su libertad discrecional para decidir si participan o no en esas misiones.
6. Una mayor comunitarización —y simplificación de los procedimientos— de la financiación de la PESC, pues como regla general no solo los gastos administrativos sino también los gastos operativos corren a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas, exceptuando los relativos a las citadas misiones *Petersberg* y los supuestos en que el Consejo decida otra cosa por unanimidad (art. 28.2, 3 y 4 UE)⁴⁷.
7. El Tratado de Ámsterdam regulaba las relaciones de la Unión Europea con la UEO y con la OTAN: por un lado, en cuanto a la UEO se preveía una posible fusión con la Unión Europea mediante una incorporación selectiva de competencias y funciones que anteriormente se encontraban en exclusiva en el seno de la UEO⁴⁸. No obstante, ambas organizaciones mantenían en el marco del Tratado de Ámsterdam su propia subjetividad política y jurídica con una relación de asociación reforzada, en virtud de la cual la UEO ofrecía a la Unión Europea una cierta capacidad operativa y contribuía a la formula-

46 Art. 46 UE.

47 La financiación de la PESC fue organizada por un Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, firmado el 16 de julio de 1997 (DOCE C 286, de 22 de septiembre de 1997, pp. 80-81), y reemplazado por uno nuevo de 6 de mayo de 1999 (DOCE C 172, de 18 de junio de 1999, pp. 1-22).

48 Según el Tratado de Ámsterdam, la UEO sigue formando «parte integrante del desarrollo de la Unión», que por su lado «recurrirá a la UEO para que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa» (art. 17.3, primer párrafo, UE), y además «proporciona a la Unión el acceso a una capacidad operativa especialmente en el contexto» de «misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz» (art. 17.1 y 2 UE) —las operaciones *Petersberg*—, en cuyo caso «todos los Estados miembros de la Unión tendrán derecho a participar plenamente en dichas misiones» (incluidos los Estados no miembros de la UEO). Y la UEO seguía a la Unión en la «definición de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común», por lo que la Unión «fomentará relaciones institucionales más estrechas con la UEO con vistas a la posibilidad de la integración de la UEO en la Unión», en caso de decisión en ese sentido del Consejo Europeo (art. 17.1 UE). Véase también el Protocolo (n.º 1) sobre el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea.

ción de una doctrina europea de defensa: la UE se encargaba de la dirección y responsabilidad política en los ámbitos de seguridad y defensa, y la UEO de la preparación, organización y ejecución de las misiones militares.

Con respecto a la OTAN, se sigue respetando en Ámsterdam la primacía de la cobertura de la Alianza Atlántica para los Estados miembros que lo deseen, pues:

«La política de la Unión [...] no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros *que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)* y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco»⁴⁹.

Además, el propio Tratado de Ámsterdam admite expresamente el posible desarrollo de cooperaciones reforzadas «entre dos o varios Estados miembros en el plano bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica», mientras no contravengan ni obstaculicen la cooperación establecida en la PESC⁵⁰.

En resumen, la Cooperación Política Europea del Acta Única era declarativa, reactiva y de comportamiento —no de resultado—, las decisiones se adoptaban por consenso, y se establecía una evidente separación entre el ordenamiento comunitario y la CPE, con deber de consulta únicamente en ámbitos de interés común, exceptuando la seguridad. En el Tratado de Maastricht, la PESC ya es ejecutiva mediante acciones y posiciones comunes, con una obligación de resultado y no solamente de comportamiento, y supera en parte la disparidad entre los terrenos comunitarios y de cooperación en política exterior. En el Tratado de Ámsterdam se limita, además, la regla de la unanimidad, se fortalece la unidad y coherencia, y se solidifica y expande la eficacia de la UE⁵¹.

Pero en la práctica, la política exterior común durante años produjo una abundante práctica declarativa, pero poco operativa. La PESC no era realmente una política verdaderamente común, sino un procedimiento para tratar de crearla de forma gradual, manteniéndose la voluntad política de los Estados miembros como el criterio decisivo para conseguirla. En el ámbito de la seguridad común, el Tratado de Ámsterdam incorporaba como novedad la defensa de la integridad de la Unión (art. 11.1 UE), y por eso los asuntos con repercusiones en defensa quedaban incluidos dentro de los principios y las orientaciones generales de la PESC, a ser definidos por el Consejo Europeo (art. 13.1 UE). Las experiencias de Bosnia-Herzegovina y de Kosovo habían

⁴⁹ Artículo 17.1, tercer párrafo, UE. La cursiva es del autor.

⁵⁰ Artículo 17.4 UE. GUTIÉRREZ ESPADA, C. «El Tratado de Ámsterdam (1997) y la defensa de Europa». En: PELÁEZ MARÓN, J. M. (dir.). *Cuestiones actuales de Derecho Comunitario Europeo*. Vol. 4. Córdoba: Universidad de Córdoba 1998, pp. 166 y 168.

⁵¹ ALDECOALUZÁRRAGA, F.; CORNAGO PRIETO, N. «El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial». *Revista Española de Derecho Internacional*. 1998, vol. 50, n.º 1, pp. 92-93.

demostrado en los años noventa la incapacidad europea de desplegar de modo autónomo fuerzas militares, de manera que la UE se veía abocada a conseguir gradualmente una capacidad propia en materia de seguridad y defensa común si quería dar auténtica credibilidad a su política exterior⁵².

Pero desde 1998 la evolución de la PESC se dirigió hacia la institucionalización gradual de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)⁵³, formalizándose en marzo de 1998 la Conferencia Europea de Jefes de Estado y de Gobierno, pese a ser una época de recortes presupuestarios nacionales de defensa de los Estados más relevantes de la Unión Europea.

Un primer paso vino dado por la Declaración conjunta franco-británica de Saint-Malo sobre defensa europea, de 4 de diciembre de 1998, que reconocía la necesidad de desarrollar una capacidad militar autónoma en la UE⁵⁴, y coincidía con una menor voluntad estadounidense en el sostenimiento del esfuerzo financiero preponderante de la seguridad europea.

El Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 decidió incorporar la dimensión de la defensa común que supondría la incorporación de la UEO en el pilar de la Unión Europea correspondiente a la PESC, de forma que el Consejo (con la participación en su caso de los ministros de defensa) se encargaría del control político y la dirección estratégica de las operaciones de la UE. Así, este Consejo Europeo de Colonia aprobó una Declaración en la que exponía su intención de obtener los medios y las capacidades necesarias para poder asumir sus responsabilidades en seguridad y defensa, y dotar a la UE de una capacidad militar operacional en forma de fuerza de intervención rápida dedicada a ejecutar las misiones *Petersberg*, para lo que podría aprovecharse como núcleo el ya constituido Cuerpo de Ejército Europeo (Eurocuerpo)⁵⁵. Así, se

52 AZNAR GÓMEZ, M. J., *Op. cit.*, pp. 619-638. El único precedente se encuentra en la Comunidad Europea de Defensa impulsada en los años cincuenta, pero que fracasó porque su tratado constitutivo no obtuvo la aprobación parlamentaria de Francia y esto frustró la convergencia militar en Europa durante décadas.

53 Véanse, por ejemplo, GONZÁLEZ VEGA, J. A. «Los “Acuerdos de Niza”, la PESC y la arquitectura europea de seguridad y defensa». *Suplemento BEUR*. 2001, n.º 9, p. 13 y ss.; JORGE URBINA, J. «Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2001, vol. 5, n.º 10, pp. 439-471; GONZÁLEZ ALONSO, L. N. «La Política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2001, vol. 5, n.º 9, p. 199 y ss.; VILANOVA, P.; FERNÁNDEZ, N. (coords.). *Europa: el debate sobre defensa y seguridad*. Barcelona: Universidad de Barcelona 2001; ÁLVAREZ VERDUGO, M., *Op. cit.*; CEBADA ROMERO, A.; PÉREZ GONZÁLEZ, C. *El Alto Representante de la PESC y la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa*. Madrid: Dykinson 2003, p. 93 y ss.; GARCÍA PÉREZ, R. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*. Madrid: UNED 2003, p. 59 y ss.

54 Véase su texto en el informe de la Asamblea de la Unión Europea Occidental, «L’UEO et la défense européenne: au-delà d’Ámsterdam», documento 1636, de 15 de marzo de 1999, anexo, p. 30.

55 «Declaración sobre el refuerzo de la política europea común en materia de seguridad y de defensa», de 3 de junio de 1999. Véanse las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Colonia

diseñaron diversas estructuras y organismos políticos y militares de los que debía disponer la Unión Europea en el desarrollo de las misiones *Petersberg*, que iban a ser aprobados y precisados por el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999⁵⁶.

En primer lugar, dicho Consejo Europeo de Helsinki decidió el establecimiento de tres órganos para institucionalizar la Política Europea de Seguridad y Defensa: un Comité Político y de Seguridad (CPS), con sede permanente en Bruselas e integrado por representantes nacionales, al que se otorgaban competencias decisorias para ejercer el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis; un Comité Militar, compuesto por los Jefes nacionales del Estado Mayor de la Defensa, representados por sus delegados, para suministrar asesoramiento militar al CPS y dirección operacional; y un Estado Mayor Europeo, que aportaría los conocimientos técnicos militares para apoyar la Política Europea Común de Seguridad y Defensa, incluyendo la alerta temprana, la evaluación de la situación, la planificación estratégica y la conducción de las operaciones militares de la UE.

En segundo lugar, en ese Consejo Europeo de Helsinki la «Declaración del Milenio» incluyó la decisión de los Estados miembros de la UE de estar en condiciones de desplegar fuerzas militares en orden a integrar una Fuerza de Reacción Rápida Europea conjunta, de hasta 50°000 o 60°000 efectivos, con apoyo naval y aéreo para responsabilizarse de desarrollar en territorio europeo las denominadas «misiones *Petersberg*»⁵⁷. No se trataría de una fuerza militar permanente, sino de un conjunto de unidades militares asignadas por cada Estado comunitario, preparadas y disponibles para operar cuando se las activara por medio del principio de la cooperación voluntaria, modalidad consistente en que cada país decide de forma discrecional su contribución a cada misión concreta. Tales medios y unidades estarían también disponibles para desarrollar misiones de la OTAN⁵⁸.

El Consejo de la UE decidió en febrero de 2000 poner parcialmente en marcha la estructura institucional aprobada en el Consejo Europeo de Helsinki⁵⁹. Teniendo

en Boletín UE, 1999, n.º 6, punto I.58, pp. 35-36, que aprueba el informe de la Presidencia sobre el refuerzo de una política europea común de seguridad y defensa (doc. 8239/1/99 REV 1).

⁵⁶ Véanse las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki en Boletín UE, 1999, n.º 12, punto I.9, para. 25-29, pp. 10-11.

⁵⁷ Conclusiones de la Presidencia en el Consejo Europeo de Helsinki, 10-11 de diciembre de 1999, en Boletín UE, 1999, n.º 12, punto I.9, para.28, pp. 10-11.

⁵⁸ De hecho, la obtención de medios adecuados en esos ámbitos obligaba a la UE a concertar acuerdos con la OTAN para poder utilizar sus recursos. Véase el Consejo de Ministros de la UEO, *Audit of Assets and Capabilities for European Crisis Management Operations. Recommendations for Strengthening European Capabilities for Crisis Management Operations*, Luxemburgo, 23 de noviembre de 1999.

⁵⁹ Así, véanse la Decisión del Consejo 2000/143/PESC, de 14 de febrero de 2000 (DOCE L 49, de 22 de febrero de 2000, p. 1), por la que se crea el Comité Político y de Seguridad provisional; la Decisión del Consejo 2000/144/PESC, también de 14 de febrero de 2000 (DOCE L 49, de 22 de febrero de 2000, p. 2), que creaba el órgano militar provisional, compuesto por representantes de los Jefes de Estado Mayor de la Defensa de los países miembros, para asesorar en el ámbito militar

en cuenta que el proyecto de la PESD no solo es de naturaleza militar, iniciaron su labor otra serie de órganos integrados en la Unión Europea, como un Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis⁶⁰; un Centro de Situación/Célula de crisis, establecido por el Alto Representante de la PESC⁶¹; o un mecanismo de coordinación en la Secretaría General del Consejo, que creó una base de datos sobre las capacidades de policía civil para obtener y compartir información⁶².

Para completar el diseño de las capacidades operacionales de la UE y permitirle enfrentarse a todo tipo de crisis, el Consejo Europeo de Feira (Portugal) de junio de 2000 estableció el objetivo de contar con hasta 5000 agentes de policía preparados para su despliegue en 2003 en operaciones internacionales dirigidas a la prevención de conflictos y la gestión de crisis, reconociendo como áreas prioritarias de actuación el fortalecimiento del Estado de derecho, el reforzamiento de la Administración Local y la protección civil y el salvamento de personas⁶³.

Además de medios y capacidades, una auténtica Política Europea de Seguridad y Defensa precisa un marco doctrinal y conceptual definido, con una clara determinación de los propósitos perseguidos y los principios reguladores: así, el Consejo Europeo adoptó en 2003 la «Estrategia Europea de Seguridad», en calidad de concepto estratégico para adoptar una visión comprehensiva sobre la seguridad y la defensa de Europa que permitiera identificar los objetivos estratégicos y la doctrina común de la Unión Europea⁶⁴, así como abordar mejor las amenazas y los retos mundiales mediante el empleo de medios e instrumentos apropiados⁶⁵. Las propuestas concretas para

al Comité Político y de Seguridad y al Alto Representante de la PESC; y la Decisión del Consejo 2000/145/PESC, de 14 de febrero de 2000 (DOCE L 49, de 22 de febrero de 2000, p. 3), relativa a los expertos nacionales en el ámbito militar en comisión de servicios en la Secretaría General del Consejo durante el período provisional.

60 Decisión del Consejo 2000/354/PESC de 22 de mayo de 2000 (DOCE L 127, de 27 de mayo de 2000, p.1).

61 Esa dependencia fue concebida ante el Consejo Europeo de Helsinki —Conclusiones de la Presidencia de ese Consejo Europeo, en Boletín UE, 1999, n.º 12, punto I.9, para. 25, p. 10; y el informe de la Presidencia sobre la gestión no militar de crisis de la Unión Europea—.

62 Dicho mecanismo de coordinación había sido aprobado en el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 (anexo 2 del anexo IV —sección B— de las Conclusiones de la Presidencia, en Boletín UE, 1999, n.º 12, p. 29).

63 Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Feira, Boletín UE, 2000, n.º 6, punto I.8, para. II, p. 9.

64 Dichos objetivos estratégicos —definidos en la Estrategia de 2003— eran tres: garantizar la seguridad interior; contribuir al establecimiento de un entorno de seguridad para Europa y promover la defensa europea mediante una cooperación institucionalizada con un «multilateralismo eficaz».

65 Esta Estrategia Europea de Seguridad de 2003 seguía los parámetros de las estrategias nacionales de seguridad o defensa, pues en ella colaboraron los órganos pertinentes de los Estados miembros. Véanse las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2003, Boletín UE, 2003, n.º 12, apartado 1.32, para. 83-86; y ORTEGA, M. «Beyond Petersberg: missions

la aplicación de este concepto estratégico iban referidas a un multilateralismo eficaz centrado en Naciones Unidas, la lucha contra el terrorismo y estrategias regionales de conjunto para Oriente Medio y Bosnia-Herzegovina. Para determinar el régimen jurídico aplicable a las operaciones de la UE, sus Estados miembros celebraron un acuerdo relativo al estatuto del personal militar y civil destacado en las instituciones de la Unión, así como de los cuarteles generales, las fuerzas y el personal civil y militar (EU SOFA)⁶⁶, con una regulación muy similar a los acuerdos del mismo tipo concluidos por Naciones Unidas con diversos Estados en el marco de sus misiones de mantenimiento de la paz.

Puede suceder que a una operación determinada contribuyan algunos pero no todos los Estados miembros de la Unión Europea, junto con terceros Estados, y en esos casos resulta necesario el surgimiento de estructuras específicas, como por ejemplo el establecimiento en cada misión de un comité *ad hoc* para la dirección diaria de la operación. No obstante, la decisión de terminar una operación correspondería al Consejo de la UE, tras evacuar consultas con los Estados participantes en dicho comité.

Al precipitarse la absorción de las competencias de mantenimiento de la paz de la UEO por la Unión Europea —proceso concluido en diciembre de 2000—, esta entabló una relación formal con la OTAN, con un diálogo directo estratégico sobre zonas de alto riesgo entre órganos, grupos de trabajo y funcionarios de ambas instancias internacionales, y la celebración de diversos acuerdos —conocidos como «acuerdos de *Berlín Plus*»— para permitir el acceso a la UE de los recursos y capacidades colectivas atlánticas en operaciones dirigidas por la Unión Europea⁶⁷. Sobre el terreno, la OTAN y la UE trabajaron conjuntamente desde 2001 para poner fin al conflicto de la república exyugoslava de Macedonia.

La siguiente versión del TUE fue el Tratado de Niza, de 2000, que efectuaba algunas reformas relevantes en la PESG con respecto al Tratado de Ámsterdam⁶⁸:

for the EU military forces». En: GNESOTTO, N. (ed.). *EU Security and Defence Policy: the first five years (1999-2004)*. Paris: EU Institute for Security Studies 2004, pp. 82-84.

66 Este acuerdo fue firmado el 17 de noviembre de 2003 (DO C 321, de 31 de diciembre de 2003, pp. 6-16).

67 Acuerdo marco, a partir de la Declaración conjunta sobre la Identidad Europea de Seguridad y Defensa de 16 de diciembre de 2002; y acuerdo sobre seguridad de la información, de marzo de 2003. El Consejo de la UE había aprobado dicho acuerdo y autorizado a su presidente para firmarlo mediante su Decisión 2003/211/PESC, de 24 de febrero de 2003 (DO L 80, de 27 de marzo de 2003, pp. 35-38, con el texto del acuerdo). El mencionado acuerdo sustituyó a un previo acuerdo provisional de seguridad entre la Secretaría General del Consejo de la UE y la OTAN, formalizado mediante canje de notas de 26 de julio de 2000.

68 Véanse, por ejemplo, HERRERO DE LA FUENTE, A. A. «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras la “cumbre” de Niza. La política europea de seguridad y defensa». *Noticias UE*. 2003, n.º 218, pp. 63-78; GONZÁLEZ ALONSO, L. N., *Op. cit.*, pp. 197-238; y JORGE URBINA, J., *Op. cit.*, pp. 439-471.

1. Desaparecían casi todas las referencias a la UEO en el TUE (art. 17 UE), como consecuencia de la integración de sus funciones de mantenimiento de paz y gestión de crisis en la UE.
2. Se afirmaba solemnemente que los acuerdos internacionales celebrados en el ámbito de la PESC serían vinculantes para las instituciones de la Unión (art. 24.6 UE Niza). Y si el acuerdo tiene como finalidad aplicar una acción común o una posición común, entonces el Consejo decidirá por mayoría cualificada (art. 24.3 UE Niza).
3. Quedaban expresamente incorporadas las cooperaciones reforzadas en la PESC, con la finalidad de defender los valores y servir los intereses de la Unión en su conjunto (art. 27 A.I UE Niza)⁶⁹. Tales cooperaciones reforzadas deberían respetar los principios, objetivos, orientaciones generales y coherencia de la PESC y solo se referirán a la aplicación de acciones o posiciones comunes, pero no a cuestiones con repercusiones militares o en el ámbito de la defensa (art. 27 B UE Niza)⁷⁰. Los Estados miembros que se propongan establecer entre sí una cooperación reforzada dirigirán una solicitud al Consejo, que la autorizará por mayoría cualificada, y cualquier Estado miembro puede participar en una cooperación reforzada ya establecida.
4. El Comité Político y de Seguridad, establecido por el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, fue incorporado al Tratado de la Unión Europea (art. 25 UE Niza), atrayendo para sí las funciones del Comité Político, e incorporando las suyas propias de ejercicio del control político y dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis desarrolladas bajo la autoridad y responsabilidad del Consejo. De hecho, en enero de 2001 quedarían establecidos de forma permanente el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar y el Estado Mayor de la Unión Europea⁷¹. Y una Declaración relativa a la Política Europea de Seguridad y de Defensa, anexa al acta final de la Conferencia Intergubernamental, subrayaba como objetivo de la UE la rápida operatividad de tal Política.

En cuanto a la experiencia práctica de comienzos del siglo XXI, la Unión Europea acometió desde 2003 diversas operaciones encuadradas en su Política Europea/Común

69 Véanse MANGAS MARTÍN, A. «Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza». En: MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. (coord.). *Tratado de Niza. Análisis, comentarios y texto*. Madrid: Colex 2002, pp. 78-82; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. «La cláusula de cooperación reforzada a la luz del Tratado de Niza: Crónica de una modificación necesaria». *Noticias UE*. 2003, n.º 218, pp. 95-109.

70 Sobre la necesidad de conjugar coherencia, efectividad y flexibilidad en la PESC/PESD, véase MISSIROLI, A., «Coherence, Effectiveness and Flexibility for CFSP/ESDP». En: REIFER, E.; RUMMEL, R.; SCHMIDT, P. (eds.). *Europas ferne Streitmacht*. Hamburg: Mittler 2002, pp. 119-148.

71 Las sucesivas Decisiones del Consejo 2001/78/PESC, 2001/79/PESC y 2001/80/PESC establecían las formaciones permanentes del Comité Político y de Seguridad, del Comité Militar y del Estado Mayor de la Unión Europea (DOCE L 27, de 30 de enero de 2001, pp. 1-3, 4-6 y 7-II, respectivamente).

de Seguridad y Defensa, como en Bosnia-Herzegovina, República Democrática del Congo, Gaza, Georgia, Guinea-Bissau, Macedonia y en las costas de Somalia⁷². En esas operaciones se consolidó el protagonismo del Comité Político y de Seguridad, que asumía su control político y dirección estratégica bajo la responsabilidad del Consejo (art. 25, párrafo 3.º, UE Niza). Con el objetivo de financiar los costes comunes relativos a las operaciones militares de la UE en virtud de la Política Europea de Seguridad y Defensa, fue creado en 2004 el mecanismo Athena⁷³.

Estas misiones han venido simbolizando el progreso alcanzado por la UE para alcanzar una auténtica política europea de defensa, pero debe reconocerse que en general han sido misiones de baja intensidad, demostrativas de una capacidad operativa limitada, pues la Unión Europea no era capaz de acometer operaciones complejas ni simultáneas por sus graves carencias en el transporte aéreo estratégico o en las comunicaciones, lo que le llevaba a depender de los medios y capacidades de la OTAN, en una asociación estratégica.

Asimismo, la UE no se ha mostrado todavía capaz de asumir la responsabilidad de garantizar la paz y la estabilidad en Europa, y ha seguido dependiendo de la imprescindible asistencia militar estadounidense. De hecho, el conjunto de los presupuestos de defensa de todos los Estados miembros de la Unión Europea sigue siendo bastante menor que el de Estados Unidos, lo que constituye una demostración palpable de que Europa sigue confiando su propia seguridad en gran parte a la aportación militar norteamericana. Esta dependencia militar europea, que viene arrastrándose desde los años de la Guerra Fría, cuenta con la ventaja de poder contar con una seguridad suficiente a un precio reducido, pero con el doble inconveniente de no poseer capacidad autónoma de actuación y estar subordinado a otra potencia.

Al margen del marco institucional de la Unión Europea, se ha venido produciendo en las últimas décadas una reestructuración importante de las industrias relacionadas con la defensa, y estas empresas —enfrentadas a una creciente competencia de otras

72 GONZÁLEZ ALONSO, L. N. «De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2003, vol. 7, n.º 15, pp. 653-682; y GARCÍA PÉREZ, R. «Las misiones PESD como instrumento de política exterior de la UE», en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*. Bilbao: Universidad del País Vasco 2010, pp. 21-71.

73 El Consejo de la Unión Europea creó este mecanismo Athena por medio de la Decisión 2004/197/PESC del Consejo, de 23 de febrero de 2004 (DO L 63, de 28 de febrero de 2004, pp. 68-82). En ese mecanismo participan casi todos los Estados miembros de la UE salvo Dinamarca, que decidió no participar en los asuntos militares de la PESD. Actualmente su base jurídica se encuentra en la Decisión (PESC) 2015/528 del Consejo, de 27 de marzo de 2015 (DO L 84, de 28 de marzo de 2015, pp. 39-63). Respecto al alcance de Athena, este mecanismo puede financiar los costes comunes de las operaciones militares de la UE, así como costes de carácter nacional —como alojamiento, combustible, transporte, infraestructura y costes similares de los contingentes nacionales—, si el Consejo así lo decide, normalmente a solicitud del comandante de la operación. Pero la realidad práctica es que la mayor parte de los costes de las misiones militares de la UE (hasta el 90%) no son considerados como gastos comunes a ser financiados por el mecanismo Athena.

potencias económicas— venían demandando un mercado más abierto y eficiente para mejorar la competitividad. Al principio, los principales Estados miembros de la UE reaccionaron con varios acuerdos *ad hoc*⁷⁴.

Por fin, el Consejo Europeo aprobó el 17 de junio de 2004 el «Objetivo principal para 2010» —recién adoptado por el Consejo dos meses antes—, que establecía un nuevo objetivo para el desarrollo de las capacidades militares de la Unión Europea, aprovechando el anterior «Objetivo» diseñado en Helsinki en 1999 —pero no alcanzado—, la experiencia de las primeras operaciones militares de la UE y la aportación doctrinal de la «Estrategia Europea de Seguridad» de 2003. Asimismo, se abogaba por una actuación liderada por los Estados miembros de la UE con mayor capacidad militar y económica, tal vez mediante un modelo de cooperación estructurada⁷⁵. Pero subsistía una gran diferencia de ritmo entre el desarrollo del marco institucional en el seno de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE y la puesta en marcha real de capacidades militares y civiles, lo que revelaba la carencia de una verdadera voluntad política en esta materia.

La política de seguridad y defensa desde el tratado de Lisboa

El vigente Tratado de Lisboa, de 2007 y en vigor desde 2009, otorga expresamente personalidad jurídica internacional única a la UE (art. 47 TUE), que refunda los tres pilares antes existentes y reduce los instrumentos convencionales a dos, el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En ambos se refuerza la política exterior, pues el TUE dedica su título V a la acción exterior de la Unión —y en concreto a la PESC (arts. 21-46)— y el TFUE dedica a esta materia su Quinta Parte (arts. 205-222), que recoge las políticas antiguamente comunitarias con proyección exterior —como la política comercial común, la cooperación con terceros países, la ayuda humanitaria, los acuerdos internacionales o las relaciones con otros sujetos internacionales—.

En el plano institucional, para la política exterior el Tratado de Lisboa crea un puesto específico, el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que fusiona los anteriores cargos de Comisario de Relaciones Exteriores y de Alto Representante para la PESC, y que estudiaremos más adelante.

⁷⁴ Como la Carta de Intenciones sobre la Industria de Defensa Europea (y su Acuerdo Marco), firmada por los ministros de Defensa de seis Estados miembros —Alemania, Francia, Italia, Suecia, Reino Unido y España— el 27 de julio de 2000, para facilitar la reestructuración industrial y promover la competitividad de la base tecnológica e industrial de la defensa europea; o la Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento (OCCAR) —creada por Alemania, Francia, Italia y Reino Unido—, con el propósito de mejorar la gestión de los programas de cooperación sobre armamento.

⁷⁵ FERNÁNDEZ SOLA, N. «El impacto de un eventual Triunvirato sobre la política de defensa de la Unión Europea». *ARI (Real Instituto Elcano)*. 2004, n.º 10, pp. 9-12.

El Tratado de Lisboa potencia en general la adopción de actos normativos por mayoría cualificada en el Consejo (y el procedimiento de codecisión Consejo-Parlamento se convierte en el procedimiento legislativo ordinario), pero mantiene la unanimidad como regla para adoptar decisiones en materias como las relaciones exteriores y defensa —incluida, en general, a la PESC y muy en especial la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)—. De hecho, las competencias de definición y aplicación de la PESC corresponden al Consejo Europeo y al Consejo por unanimidad (salvo que los tratados dispongan otra cosa)⁷⁶, y su ejecución corresponde al Alto Representante y a los Estados miembros⁷⁷.

El Tratado de Lisboa no confiere nuevos poderes o funciones a la Comisión ni al Parlamento Europeo, cuyo papel se sigue configurando como secundario⁷⁸. Y la acción exterior sigue siendo un ámbito excluido de la jurisdicción del Tribunal de Justicia, aunque tiene competencia para revisar la legalidad formal de los actos adoptados y el control de legalidad de las decisiones del Consejo que establezcan medidas restrictivas a personas físicas o jurídicas⁷⁹.

Por tanto, la PESC sigue siendo un ámbito de cooperación intergubernamental, pues se rige por reglas y procedimientos específicos (con la exclusión expresa de actos legislativos)⁸⁰, y las instituciones de la Unión no actúan en ese ámbito del mismo modo que lo hacen en las políticas comunitarias.

En el ámbito de la PESC-PCSD, el Consejo —en su formación de Asuntos Exteriores, presidido por el Alto Representante— es la institución que tiene la competencia de decisión y gestión operativa, con control sobre los recursos empleados; elabora la acción exterior de la Unión (incluyendo las PESC y PCSD), atendiendo a los objetivos, orientaciones generales y líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y a las propuestas del Alto Representante; vela por la coherencia de la acción de la UE entre los distintos ámbitos de su acción exterior, y de estos con sus demás políticas, junto con la Comisión y el Alto Representante⁸¹.

76 Artículos 26.1 y 2 TUE. Recordemos que el Consejo Europeo —reconocido formalmente como institución de la UE por el Tratado de Lisboa, pero sin funciones legislativas (arts. 13 y 15 TUE)— está compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, su presidente y el presidente de la Comisión; y participará en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Su presidente asume la representación exterior de la Unión en la PESC, sin perjuicio de las atribuciones del citado Alto Representante (art. 15.6 TUE).

77 Según el artículo 24.1, 2.º párrafo, del TUE, la PESC es definida y aplicada por el Consejo Europeo y el Consejo, «que deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa», y es ejecutada por el Alto Representante y por los Estados miembros. Véase también el artículo 22.1, 2.º párrafo, TUE.

78 Así lo reconoce la Declaración n.º 14 aneja al acta final de la Conferencia Intergubernamental.

79 Artículo 275, párrafo 2.º, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

80 Artículo 24.1, 2.º párrafo, TUE.

81 Artículos 16.6, 18.4, 21.3 y 26.2 TUE.

El Tratado de la Unión Europea impone al Consejo y al Alto Representante la obligación de velar por el respeto de los Estados miembros a los principios de solidaridad, lealtad, coherencia e interés común en el ámbito de la PESC (incluida la PCSD), velando por la preservación de la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión⁸².

La Política Europea de Seguridad y Defensa pasa a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)⁸³, pero en el Tratado de Lisboa se recoge la misma literalidad antes expresada: «La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común»⁸⁴.

Y, de hecho, «la política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión», que «conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad»⁸⁵.

Así, la PCSD sigue formando parte de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) —y de la acción exterior de la Unión—, y ha de operar con sus mismos principios y objetivos⁸⁶, dentro de su estructura jurídica y bajo la autoridad del Alto Repre-

82 Artículos 24.3 y 26.2 TUE. Al respecto, el Tratado de Lisboa destaca la importancia de que la UE se mueva dentro del marco jurídico internacional, y así «la acción de la Unión en la escena internacional se basará [...] en el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional», y a estos efectos «propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas» (art. 21.1 TUE). Asimismo, «la Unión Europea y sus Estados miembros seguirán vinculados por las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, por la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad y de sus Estados miembros de mantener la paz y la seguridad internacionales». Declaración n.º 13 aneja al acta final de la Conferencia Intergubernamental, relativa a la política exterior y de seguridad común.

83 El Tratado de Lisboa dedica disposiciones específicas para regular la Política Común de Seguridad y Defensa en sus artículos 42 a 46 TUE, y sus Protocolos n.º 10 y 11.

84 Artículo 24.1 TUE, y también el artículo 2.4 del TFUE.

85 Artículo 42.2 TUE.

86 Los principios de la acción exterior de la Unión se encuentran recogidos en el artículo 21.1 TUE: la democracia, el Estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad, el respeto del Derecho internacional —en especial los principios de la Carta de las Naciones Unidas— y la cooperación multilateral, en particular en el marco de las Naciones Unidas. Y en el apartado 2 de ese mismo artículo 21 se reafirman los objetivos a lograr en la definición y ejecución de sus políticas comunes y acciones en las relaciones internacionales, ya recogidos en el artículo 3.5 TUE para este ámbito: la defensa de sus valores e intereses fundamentales; la consolidación y respaldo de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el Derecho internacional; el mantenimiento de la paz, la prevención de los conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, el Acta Final de Helsinki y la Carta de París; el apoyo al desarrollo sostenible, con la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza; la integración de todos los países en la economía mundial y el libre comercio internacional; la ayuda ante catástrofes naturales o

sentante. Eso sí, la PCSD añade el objetivo gradual de la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común (probablemente con unas Fuerzas Armadas comunes o nacionales integradas), cuando el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad y los Estados miembros adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales⁸⁷.

El Consejo y el Alto Representante se encargan de la definición de la PCSD. El Consejo adopta por unanimidad las decisiones sobre este ámbito (incluidas sobre las misiones) a propuesta del Alto Representante o a iniciativa de un Estado miembro⁸⁸. Y la ejecución de esta Política le corresponde al Alto Representante como mandatario y con la supervisión del Consejo, o a algunos órganos dependientes de ellos⁸⁹.

De hecho, el Tratado de Lisboa confiere al Alto Representante una posición y funciones centrales en la PCSD (y en la PESC en general⁹⁰). En el plano orgánico, es integrante de todas las instituciones relevantes en materia de acción exterior de la UE y, por supuesto de su política de defensa y seguridad: es el presidente del Consejo de Asuntos Exteriores (compuesto por los ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros), uno de los vicepresidentes de la Comisión (controlando así el presupuesto de esta institución de la UE en política exterior y cooperación), y participa en las reuniones del Consejo Europeo, además de dirigir el Servicio Europeo de Acción Exterior⁹¹.

Y en el plano funcional, además de los mandatos esenciales de presentar propuestas sobre la PCSD y encargarse de su ejecución —para lo que coordina a los ministros de Exteriores y Defensa desde el Consejo de Asuntos Exteriores—, se le encomiendan muchas otras funciones: mediar si un Estado tiene dificultades severas para asumir un compromiso europeo; proponer los representantes especiales nombrados por el Consejo para asuntos conectados con la defensa; evacuar consultas periódicas con el

humanas; y la promoción de un sistema internacional basado en la cooperación multilateral sólida y la buena gobernanza mundial.

87 Artículos 24.1 y 42.2 TUE.

88 Artículo 42.4 TUE.

89 Artículos 18, 24.1 y 26.3 TUE.

90 De hecho, el artículo 18.2 TUE señala expresamente que el Alto Representante está al frente de la política exterior y de seguridad común de la UE.

91 Ahora bien, para evitar los resquemores de ciertos Estados miembros, la Declaración n.º 14 aneja al acta final de la Conferencia Intergubernamental, relativa a la política exterior y de seguridad común, subraya «que las disposiciones referentes a la política exterior y de seguridad común, incluido lo relativo al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y al servicio europeo de acción exterior, no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su política exterior, su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en organizaciones internacionales, incluida la pertenencia de un Estado miembro al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas».

Parlamento Europeo sobre los aspectos principales de la PCSD; proponer la modalidad de financiación de las misiones europeas en este ámbito; dirigir, en nombre de la UE, el diálogo con terceros Estados y organizaciones internacionales en estas materias, coordinando las posiciones de los Estados miembros y negociando y concluyendo —en su caso— tratados internacionales en nombre y previo mandato del Consejo; y expresar la posición europea ante ellos, incluyendo el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas⁹².

En cuanto a la estructura orgánica específica en el ámbito de la PESC-PCSD, el Tratado de Lisboa crea o mantiene un organigrama amplio: por una parte, el Comité Político y de Seguridad tiene la función general de seguir la situación internacional y contribuir a definir la política mediante dictámenes dirigidos al Consejo, bien a instancia de este, del Alto Representante o por propia iniciativa. Asimismo, supervisa la ejecución de las políticas acordadas —sin perjuicio de las competencias del Alto Representante— y sigue ejerciendo el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis bajo la responsabilidad del Consejo y del Alto Representante⁹³.

Por su parte, la Agencia Europea de Defensa —creada en 2004 como agencia intergubernamental del Consejo de la UE con la misión de apoyar a dicho Consejo y a los Estados miembros en su esfuerzo por mejorar las capacidades de defensa de la Unión en el ámbito de la gestión de crisis y respaldar la Política Europea de Seguridad y Defensa⁹⁴— fue reorientada para fomentar la cooperación permanente entre los Estados miembros en el avance progresivo de sus capacidades militares, incluyendo la investigación científica y técnica, el desarrollo tecnológico, la producción y adquisición de armamento, etc. Para ello, esta agencia se encarga de determinar las necesidades operativas, promover medidas para satisfacerlas, contribuir a definir y aplicar medidas para consolidar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participar en la definición de una política europea de capacidades y de armamento, y asistir al Consejo en la evaluación de los resultados alcanzados⁹⁵. El cumplimiento de sus funciones

92 Artículo 34.2 TUE: «Cuando la Unión haya definido una posición sobre un tema incluido en el orden del día del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los Estados miembros que sean miembros de este pedirán que se invite al Alto Representante a presentar la posición de la Unión».

93 Artículos 38 y 43.2 TUE, como ya indicaba el artículo 25 del Tratado de Niza.

94 Esta agencia se creó en virtud de la Acción Común 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa (DO L 245, de 17 de julio de 2004, pp. 17-28). Véase también la Decisión (PESC) 2015/1835 del Consejo, de 12 de octubre de 2015, por la que se determinan el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia Europea de Defensa (DO L 266, de 13 de octubre de 2015, pp. 55-74). Ya en 2002, el Parlamento Europeo había pedido la creación de una Agencia Europea de Armamento y la normalización en el sector de la defensa —Resolución P5_TA(2002)0172 sobre la industria europea de defensa, de 10 de abril de 2002 (DO C 127 E, de 29 de mayo de 2003, pp. 582-584)—.

95 Art. 42.3 TUE. Su nombre oficial es «Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento». Véase PÉREZ DE LAS HERAS, N. (coord.).

está basado en la cooperación intergubernamental, para aprovechar las sinergias de las industrias militares de los Estados participantes en ella (todos excepto Dinamarca) y, así, armonizar los medios productivos y tecnológicos nacionales mediante una distribución funcional del proceso productivo que rentabilice las inversiones —públicas y privadas— y favorezca la formación de economías de escala⁹⁶. Por tanto, actúa sobre todo como catalizador de esa cooperación interestatal.

Ciertamente, la capacidad de la Unión Europea en materia de política de industria de defensa puede encontrar cierto acomodo en el TFUE, pues la base jurídica de la política industrial de la UE se encuentra en su artículo 173, con el objetivo de mejorar la competitividad de la industria de la Unión. También se fundamenta en su artículo 352.1 como cláusula de carácter general, que se aplica cuando «se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por estos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto»; es decir, para cubrir una imprevisión competencial⁹⁷. Eso sí, debe tenerse en cuenta la existencia de varias disposiciones restrictivas en este ámbito: este artículo no puede «servir de base para alcanzar objetivos del ámbito de la política exterior y de seguridad común y todo acto adoptado de conformidad con el presente artículo respetará los límites fijados en el párrafo segundo del artículo 40 del Tratado de la Unión Europea»⁹⁸; y «todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra»⁹⁹.

Por otro lado, el Servicio Europeo de Acción Exterior —previsto en el Tratado de Lisboa y creado en 2010¹⁰⁰— es el órgano principal de la UE para sus relaciones internacionales en todas las políticas de la Unión con una dimensión exterior —PCSD incluida— (aunque la dirección de las mismas sigue correspondiendo a las instituciones pertinentes), e incorpora los principales órganos de la política de defensa de la UE, como el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar, el Estado Mayor o

La Agencia Europea de Defensa: Su contribución al desarrollo de una capacidad militar autónoma de la Unión Europea. Cizur Menor: Aranzadi 2008.

⁹⁶ Artículo 45 TUE.

⁹⁷ LIÑÁN NOGUERAS, D. J. «Ciudadanía europea y crisis: apuntes para una revisión conceptual». En: LIÑÁN NOGUERAS, D. J.; SEGURA SERRANO, A.; GARCÍA SEGURA, C. (coords.). *Las crisis políticas y económicas: Nuevos escenarios internacionales*. Madrid: Tecnos 2014, p. 86; y VÍLCHEZ VIVANCO, M. «La industria de defensa en el marco europeo». *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*. 2018, vol. 19, pp. 5-6.

⁹⁸ Artículo 352.4 TFUE.

⁹⁹ Artículo 346.1.b TFUE.

¹⁰⁰ Artículo 27.3 TUE. Este servicio fue creado por el Consejo mediante su Decisión 2010/427, de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (DO L 201, de 3 de agosto de 2010, p. 30).

el Centro Conjunto de Situaciones para el Análisis de Inteligencia¹⁰¹. El Servicio está dirigido por el Alto Representante y es el primero de naturaleza multinacional, compuesto por funcionarios procedentes de diversas instituciones de la Unión (Comisión Europea, Secretaría General del Consejo) y de servicios diplomáticos nacionales de los Estados miembros.

También se encuentran otras dos entidades de la UE en este ámbito: en primer lugar, el Instituto de Estudios de Seguridad, agencia procedente de la UEO, con el objetivo de fomentar una cultura europea común de seguridad y defensa¹⁰²; en segundo lugar, la Escuela de Seguridad y Defensa funciona como red de instituciones académicas en el ámbito de la PCSD, para poner en común los procesos nacionales de formación de los Estados miembros y orientarlos hacia una convergencia progresiva.

El Tratado de Lisboa dispone la solidaridad mutua y la defensa colectiva entre los Estados miembros: por un lado, el TFUE cuenta expresamente con una cláusula de «solidaridad»: «Si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia», y «La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, por ejemplo para prevenir una amenaza terrorista»¹⁰³.

Por otro lado, «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas [...] sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros» y recordando que «los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta»¹⁰⁴.

¹⁰¹ Como ya se ha explicado, el Estado Mayor se encarga de la evaluación y seguimiento de situaciones, la emisión de alertas tempranas en el ámbito militar y de defensa, la planificación estratégica y la supervisión de los aspectos militares de las misiones exteriores de seguridad y defensa de la UE; tiene una composición civil y militar, con expertos y representantes de las fuerzas armadas/ministerios de Defensa de los Estados miembros y funcionarios del Consejo de la UE. Por su parte, el actual Centro de Inteligencia y de Situación de la UE (EU INTCEN) constituye el servicio de información del Alto Representante, sus funciones se refieren a la PESC-PCSD y en él cooperan los servicios nacionales de inteligencia de los Estados miembros participantes en la PCSD.

¹⁰² Las funciones residuales de la Unión Europea Occidental (UEO), organización extinguida en 2011, fueron absorbidas por la UE a través de la Agencia Europea de Defensa.

¹⁰³ Artículo 222.2 y 1 TFUE. Como indica el artículo 222.3 TFUE, una Decisión del Consejo definirá las modalidades de aplicación de dicha cláusula de solidaridad, y si dicha Decisión tiene repercusiones en el ámbito de la defensa, el Consejo se pronunciará por unanimidad, de conformidad con el artículo 31.1 TUE.

¹⁰⁴ Artículo 42.7 TUE.

El TUE establece un mecanismo novedoso, la «cooperación estructurada permanente», mediante la cual los Estados miembros con los criterios más elevados de capacidades militares y que tengan los compromisos más vinculantes para realizar las misiones más exigentes pueden establecer un cauce institucionalizado de cooperación y coordinación en el seno de la UE¹⁰⁵, lo que constituye una destacable innovación en la defensa europea común. Se trata de abrir la posibilidad a que aquellos Estados miembros que lo deseen expresamente puedan poner en marcha cooperaciones avanzadas con compromisos y operaciones reguladas en el marco de la Unión. Pero dicha cooperación estructurada permanente no afectará a lo dispuesto en el artículo 43 del TUE sobre las misiones en el terreno —establecidas y controladas por el Consejo—.

Esto fue el comienzo de un proceso para remover la resistencia tradicional de algunos Estados miembros a una intensa cooperación en materias sensibles (como la defensa). De hecho, se han ido creando en la UE estructuras cuasimilitares, como una especie de cuartel general permanente denominado oficialmente Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC), dirigida por el director general del Estado Mayor y bajo control y orientación estratégica del Comité Político y de Seguridad.

Otro ámbito importante en esta materia son las exportaciones: en la Posición Común 2008/944/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2008¹⁰⁶, se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares; y la Decisión (PESC) 2018/101 del Consejo, de 22 de enero de 2018, promueve controles eficaces en las exportaciones de armas¹⁰⁷.

En general, el régimen de control de las exportaciones de la UE de productos de doble uso está regulado por el Reglamento (CE) 428/2009/CE del Consejo, de 5 de mayo de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso¹⁰⁸. Este reglamento establece normas comunes de control, una lista de estos productos y la coordinación y cooperación necesaria para su aplicación de forma coherente en toda la UE. La Comisión se ha preocupado periódicamente de evaluar el funcionamiento de este sistema, como por ejemplo en 2011 con un libro verde sobre el sistema de control de las exportaciones de productos de doble uso de la Unión Europea¹⁰⁹.

105 Artículos 42.6 y 46 TUE.

106 DO L 335, de 13 de diciembre de 2008, pp. 99-103. Esta posición común sustituyó al Código de Conducta de la UE en materia de exportación de armas, de 5 de junio de 1998 (su texto, en <http://archivo-es.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/other/c-digo-de-conducta-de-la-ue.pdf>).

107 DO L 17, de 23 de enero de 2018, pp. 40-47.

108 DO L 134, de 29 de mayo de 2009, pp. 1-269.

109 *Libro Verde. El sistema de control de las exportaciones de productos de doble uso de la Unión Europea: garantizar la seguridad y la competitividad en un mundo cambiante*, COM(2011) 393 final, de 30 de junio de 2011. Y en este sentido, véase también la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, «Revisión de la política de control de las exportaciones: garantizar la seguridad y la competitividad en un mundo cambiante», COM(2014) 244 final, de 24 de abril de 2014.

En materia de la creación de un mercado europeo de equipos de defensa, una estrategia para el desarrollo de una Base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE) es uno de los objetivos prioritarios de la política de la UE para la industria de defensa¹¹⁰. De ahí que en 2008 se creara un mecanismo voluntario intergubernamental para garantizar la competencia en la contratación en el mercado europeo de equipos de defensa, sobre la base de un Código de Conducta sobre contratos públicos de defensa de los Estados miembros de la UE participantes en la Agencia Europea de Defensa, aprobado el 21 de noviembre de 2005¹¹¹. Y otro instrumento relevante en este aspecto fue el Código de Mejores Prácticas en la Cadena de Suministro, de 27 de abril de ese mismo 2005¹¹². Pero la integración de los mercados nacionales en este sector industrial precisa la armonización jurídica y técnica de los equipos de defensa, y para ello surgieron los portales del Sistema Europeo de Información sobre Normas de Defensa¹¹³ y del Sistema de Referencia de Normas de Defensa Europeas¹¹⁴. Asimismo, la Comisión aprobó en 2013 un Plan de actuación para mejorar la eficiencia y la competitividad de la industria europea de la defensa, con actuaciones concretas en los diversos ámbitos pertinentes¹¹⁵.

En el ámbito de la contratación pública y transferencia en materia de productos de defensa, la Comisión presentó en 2004 el Libro Verde sobre los contratos públicos de defensa¹¹⁶, con el objetivo de maximizar la utilización de los recursos en ese sector y la competitividad de la industria europea. Lo cierto es que las normas de contratación

110 Véase CESEDEN. *La industria y la tecnología en la Política Europea de Seguridad y Defensa*. Madrid: Ministerio de Defensa 2008; y la posterior contribución de BARTRINA, J. A.; RAMOS, C. «El desarrollo de una base tecnológica e industrial europea de defensa: una perspectiva desde España». En: AA.ºVV. *La industria de defensa en España tras los consejos europeos de diciembre de 2013 y junio de 2015*. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas 2015, pp. 151-188.

111 Véase en www.eda.europa.eu/docs/documents/CoC.pdf [Consulta: 28 septiembre 2019].

112 Este Código de Mejores Prácticas fue aprobado conjuntamente en abril de 2006 por la Agencia Europea de Defensa y la Asociación de Industrias Aeroespaciales y de Defensa y Seguridad de Europa. Véase en www.eda.europa.eu/docs/documents/CoBPSC_final [Consulta: 28 septiembre 2019]. En noviembre de 2005 la Agencia Europea de Defensa aprobó el «Régimen Intergubernamental para la promoción de la transparencia y la libre competencia en las adquisiciones de defensa», que se regía por los principios establecidos en sus dos Códigos de Conducta.

113 Véase <https://edsis.eda.europa.eu/>.

114 Véase <http://edstar.eda.europa.eu/>. Este Sistema de Referencia reemplazaba al Manual Europeo sobre la Adjudicación de Contratos Públicos en el Sector de la Defensa, creado por la Comisión Europea en 2008.

115 Tal Plan de actuación se encuentra en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones «Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente», COM(2013) 0542, de 24 de julio de 2013, pp. 6-19.

116 Comunicación de la Comisión Europea COM/2004/0608, de 23 de septiembre de 2004. Y sobre este Libro Verde, el Parlamento Europeo aprobó su Resolución 2005/2030(INI), de 17 de noviembre de 2005 (DO C 280 E, de 18 de noviembre de 2006, pp. 463-467).

pública¹¹⁷ no eran adecuadas para la materia de seguridad y defensa, y por eso fueron establecidas disposiciones más transparentes¹¹⁸, para que el procedimiento común de las adquisiciones sea el negociado con anuncio de licitación publicado y normativa específica para la seguridad de la información sensible, seguridad del suministro y subcontratación. A su vez, se simplificaron y armonizaron las condiciones y procedimientos para su transferencia, al crearse un sistema uniforme y transparente de concesión de licencias —de tres tipos—¹¹⁹.

El marco actual de cooperación europea en la industria de defensa

En 2016 fue aprobada la vigente Estrategia Europea de Seguridad con el título «Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión», en sustitución de la de 2003. La misma activó un acelerado proceso de intensificación de la cooperación entre los Estados miembros en materia de seguridad y defensa para fomentar la coordinación entre ellos, el aumento de las inversiones y la cooperación en el desarrollo de capacidades de defensa¹²⁰. Así, fueron creados entonces algunos importantes instrumentos en esta dirección:

1. En noviembre de 2016 la Comisión Europea presentó el Plan de Acción Europeo de Defensa (EPAD), con el objetivo de desarrollar tecnologías de defensa por medio de la asignación de fondos para la investigación conjunta¹²¹. Este Plan de Acción surgió por los desafíos que plantean una mayor

117 Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

118 Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad.

119 Directiva 2009/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de mayo de 2009, sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad.

120 Véase ROLDÁN BARBERO, J. «La Europa de la Defensa pasa a la ofensiva». *Revista General de Derecho Europeo*. 2017, n.º 43.

121 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Plan de Acción Europeo de Defensa», COM(2016) 950 final, de 30 de noviembre de 2016. Este Plan de Acción está basado en varios pilares: el Fondo Europeo de Defensa; la potenciación de inversiones en el proceso de suministros de defensa; y el mercado único para la defensa. Véase la anterior Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente». COM(2013) 542, de 24 de julio de 2013, con un plan de acción para mejorar la eficiencia y la competitividad de la Industria Europea de Defensa. Véase ÁLVAREZ, G.; IGLESIAS, J. «El Plan de Acción Europeo

competencia externa, una industria europea atomizada no convergente, y las amenazas crecientes a la seguridad europea. De hecho, la segmentación del sector industrial es muy habitual en este ámbito, y el TFUE permite a cada Estado miembro establecer las restricciones nacionales a la libre competencia en la producción y comercio de material de defensa que considere necesarias para la protección de sus intereses esenciales de seguridad¹²²; ahora bien, el TJUE ha limitado el alcance de dichas restricciones, en el sentido de que no operan, por ejemplo, cuando se trata de material de doble uso civil y militar¹²³.

2. El Fondo Europeo de Defensa, creado para otorgar incentivos económicos a la cooperación en materia de defensa mediante la cofinanciación de los proyectos por el presupuesto de la UE; y tiene dos fases, una de investigación y otra de capacidades, con un Programa Europeo de Desarrollo Industrial de Defensa¹²⁴. El propósito es reforzar la defensa europea como complemento —no alternativa— a la OTAN.
3. En 2017 se lanzó la Acción Preparatoria para la Investigación en Defensa (PADR) —con una duración de tres años—, como parte del Plan Europeo de Defensa y sufragada por el citado Fondo Europeo: su objetivo consiste en promover avances científicos y tecnológicos en defensa y seguridad en los Estados miembros y sus industrias, de modo similar a como han operado los proyectos del Horizonte 2020 (H2020) —el programa civil de investigación,

de Defensa, un impulso a la industria de defensa y un medio de integración de la Unión Europea». *Boletín I.E.E.E.* 8/2018, de 22 de enero de 2018, p. 392 y ss.; y LÓPEZ DE, J. «La Agencia Europea de Defensa como plataforma para el progreso de la Política Común de Seguridad y Defensa». *Análisis GESI (Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, Universidad de Granada)*. 15/2018, 20 de marzo de 2018, pp. 14-15, en <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-agencia-europea-de-defensa-como-plataforma-para-el-progreso-de-la-pol%C3%ADtica-com%C3%BAn-de> [Consulta: 19 septiembre 2019].

122 Artículo 346.1.b) TFUE.

123 Así, por ejemplo, véase la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 7 de junio de 2012 (asunto C-615/10), ECLI:EU:C:2012:324. De hecho, el propio artículo 346.1.b. TFUE indica *in fine*: «Estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado interior respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares». Y sobre este ámbito, véase PARDO GARCÍA-VALDECASAS, J. J. *et al.* *La Contratación y el Artículo 346 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea*. Documento de Trabajo del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), 2/2017, en www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2017/DIEET02-2017_Contratacion_Art346_TratadoFuncionamiento_UE.PDF [Consulta: 5 septiembre 2019].

124 Reglamento (UE) 2018/1092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, por el que se establece el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa, con el objetivo de apoyar la competitividad y la capacidad de innovación de la industria de la defensa de la UE, a funcionar en 2019 y 2020 con una dotación de 500 millones de euros y cuyos beneficiarios y subcontratistas participantes en la acción son empresas públicas o privadas establecidas en la Unión (DO L 200, de 7 de agosto de 2018, pp. 30-43).

desarrollo e innovación de la Comisión Europea¹²⁵; y en 2021 se emprenderán simultáneamente un Programa Europeo de Investigación en Defensa y un programa marco posterior al H2020, que probablemente seguirá incluyendo a la seguridad entre sus áreas temáticas o retos. Ciertamente, la UE ha financiado investigación civil sobre todo, pero algunos ámbitos tecnológicos —como materiales de doble uso o tecnologías de información y comunicación— han repercutido en mejorar la base tecnológica y la competitividad de la industria de defensa.

En este proceso, los ministros competentes de veintitrés Estados miembros firmaron una notificación conjunta sobre la Cooperación Estructurada Permanente en materia de Seguridad y Defensa (PESCO en inglés) el 13 de noviembre de 2017 y la enviaron a la Alta Representante y al Consejo (a la que se unieron otros dos Estados miembros el 7 de diciembre de ese año), con una lista de veinte compromisos comunes sobre inversión en defensa, desarrollo de capacidades y disponibilidad operativa, y un conjunto de propuestas sobre los principios y la regulación de la PESCO¹²⁶.

El 11 de diciembre de 2017, el Consejo adoptaba la Decisión por la que se establece la citada PESCO y la lista de participantes —25 de los 28 Estados miembros de la UE (todos excepto Dinamarca, Malta y Reino Unido tras el Brexit)—¹²⁷, estructura cooperativa que tiene como base jurídica el Tratado de Lisboa¹²⁸. Su objetivo confeso es profundizar la cooperación en materia de defensa entre los Estados miembros con capacidad y voluntad de fortalecer conjuntamente las capacidades de defensa para ofrecerlas a las operaciones militares de la UE y, así, reforzar la autonomía estratégica de la UE mientras se mantiene la soberanía nacional de los Estados miembros. El propósito consiste en avanzar hacia una Unión Europea militar y de la defensa, que potencie su influencia internacional, mejore la protección de sus ciudadanos y optimice la eficiencia del gasto en esta materia.

125 LÓPEZ DE, J., *Op. cit.*, p. 3. El H2020, que ha venido funcionando desde 2014, es un programa multidisciplinar por retos que, de modo explícito o implícito, se refería a la seguridad externa. *Ibidem*, p. 12 y ss. El H2020 tiene un reto dedicado a las «Sociedades Seguras», orientado a fomentar la investigación para preservar la libertad y la seguridad de la UE y sus ciudadanos.

126 Véase dicha notificación conjunta en DO L 331, de 14 de diciembre de 2017, pp. 65-66.

127 Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes (DO L 331, de 14 de diciembre de 2017, pp. 57-77). Sobre la PESCO, véanse los brillantes estudios de ALDECOA LUZÁRRAGA, F. «La Cooperación Estructurada Permanente: haciendo creíble la Alianza Defensiva de la Unión Europea, sin perder la condición de potencia normativa y diplomática». *Anuario Español de Derecho Internacional*. 2018, vol. 34, pp. 1003-1020; y LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E. «La nueva Cooperación Estructurada Permanente: ¿impulso definitivo para una verdadera Política Común de Seguridad y Defensa en Europa?». *Anuario Español de Derecho Internacional*. 2018, vol. 34, pp. 1075-1097.

128 Artículos 42.6 y 46 TUE y su Protocolo n.º 10, sobre cooperación estructurada permanente.

La PESCO tiene la relevancia de que, si bien la incorporación a ella es voluntaria, los compromisos adquiridos por sus Estados participantes son jurídicamente vinculantes. Eso sí, son esos participantes quienes adoptan las decisiones sobre la PESCO en el Consejo, y se entiende que lo harán sin perjuicio del mantenimiento de su soberanía nacional ni del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros de la Unión¹²⁹. De hecho, las capacidades militares que sean desarrolladas en el marco de la PESCO siguen estando bajo poder y control de los Estados miembros, que pueden decidir emplearlas para operaciones de otras organizaciones internacionales en las que también participan, como la OTAN o la ONU.

La PESCO se constituye en un marco permanente de cooperación avanzada en seguridad y defensa y supone, simultáneamente, un proceso estructurado como elemento para fomentar la integración en este ámbito, mediante la mejora de la cooperación en las inversiones, el desarrollo de capacidades militares y su disponibilidad operativa —que reduzca las diferencias entre los sistemas nacionales de armamentos—, una mayor coordinación operacional de sus fuerzas armadas y el aumento de la competitividad industrial.

En cuanto a su estructura, la PESCO se articula en varios niveles:

1. Por un lado, el Consejo de la UE está encargado de su dirección política general, la adopción de decisiones y el sistema de evaluación del grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por sus participantes. En este ámbito, solo tienen derecho de voto en el Consejo los Estados participantes en la PESCO y se exige el voto unánime de todos ellos para tomar una decisión (pero se adoptan por mayoría cualificada las decisiones sobre la membresía de la PESCO —suspensión de la condición de Estado participante y entrada de nuevos Estados participantes—). El Consejo ha desarrollado la regulación jurídica de la PESCO: en marzo de 2018 adoptó una recomendación que establecía un programa para la aplicación de esta Cooperación Estructurada Permanente¹³⁰; y el 25 de junio de 2018 aprobó una decisión sobre las reglas de gobernanza comunes para los proyectos, incluyendo el deber de remitir anualmente al Consejo información detallada sobre los avances y objetivos logrados por cada proyecto¹³¹.
2. En el nivel de los proyectos desarrollados en el marco de la PESCO, cada uno de ellos es gestionado por los Estados miembros participantes con la supervisión del Consejo. Como estos proyectos suelen tener costes muy elevados,

¹²⁹ Reconocido en el artículo 42.7 TUE, *in fine*, y también en las Declaraciones 13 y 14 anejas al acta final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa.

¹³⁰ Recomendación del Consejo, de 6 de marzo de 2018, relativa a un programa para la aplicación de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) (DO C 88, de 8 de marzo de 2018, pp. 1-4).

¹³¹ Decisión (PESC) 2018/909 del Consejo, de 25 de junio de 2018, por la que se establece un conjunto de reglas de gobernanza comunes para proyectos de la cooperación estructurada permanente (CEP) (DO L 161, de 26 de junio de 2018, pp. 37-41).

pueden obtener financiación por parte del Fondo Europeo de Defensa. La PADR y la PESCO ponen de manifiesto la necesidad de contar con potentes proyectos de investigación y desarrollo tecnológico en defensa, para poder adquirir capacidades comunes dentro de la UE y dotar de los medios apropiados a sus misiones operativas.

3. La secretaría de la PESCO es desempeñada conjuntamente por la Agencia Europea de Defensa y el Servicio Europeo de Acción Exterior —incluido el Estado Mayor—.

Con respecto al sistema de evaluación de la aplicación de la PESCO, este se basa en la obligación asumida por cada Estado participante de elaborar un Plan nacional anual de aplicación detallado del modo en el que está cumpliendo sus compromisos vinculantes, el cual ha de comunicar a los demás Estados participantes. A partir de ahí, la Secretaría de la PESCO analiza los Planes nacionales enviados y la Alta Representante presenta al Consejo un informe anual sobre la PESCO. De este modo, el Consejo evalúa cada año el funcionamiento de la PESCO y el cumplimiento de los compromisos de sus Estados participantes, e inicia el proceso para aprobar nuevos proyectos y actualizar los existentes.

Ciertamente, el grado de éxito de la PESCO depende de los proyectos que se desarrollen en su marco: para aprobar un proyecto, se exige que este aporte un elevado valor añadido europeo para las necesidades operativas y de capacidades de la UE, de conformidad con las prioridades establecidas por los Estados miembros en el Plan de Desarrollo de Capacidades de la Unión y la Revisión Anual Coordinada sobre la Defensa (CARD)¹³². A lo largo de 2018 —en marzo y noviembre— fueron aprobados por el Consejo los primeros 34 proyectos y los Estados participantes de cada uno, con claros objetivos en ámbitos muy sensibles para la seguridad y defensa europea, como la creación de un centro de competencias para las misiones en formación, auxilio militar ante catástrofes y mejora de la vigilancia marítima, mando médico conjunto, equipos de reacción cibernética rápida y asistencia mutua en ciberseguridad, red europea militar sobre el medio espacial, escuela común de inteligencia, etc.

Los terceros Estados pueden ser aceptados excepcionalmente en los proyectos de la PESCO, pero esta posibilidad es estudiada primeramente por los Estados participantes de cada proyecto con respecto a un tercer Estado concreto que cumpla las condiciones exigibles, y después es el Consejo quien decide su admisión; si lo hace, entonces la base jurídica será un acuerdo administrativo de la UE con el tercer Estado para su participación en ese proyecto de la PESCO, a ser celebrado según los procedimientos de la Unión.

Todas estas recientes actividades de la UE vienen avaladas por una mayor concienciación de los ciudadanos europeos sobre la necesidad de compartir una cultura euro-

¹³² Esta Revisión Anual Coordinada sobre la Defensa (CARD) es realizada por la Agencia Europea de Defensa por medio del examen de los planes nacionales de gasto en defensa.

pea de defensa que desemboque en una política común de defensa; la misma debería impedir la duplicidad de esfuerzos y recursos de la UE y sus Estados miembros a la hora de enfrentarse a las amenazas recientes a la seguridad¹³³.

En este sentido, la Agencia Europea de Defensa ha intentado tomar el liderazgo, especialmente en la adquisición y puesta en común de capacidades industriales en el sector de la defensa, con iniciativas como el *pooling and sharing* entre los Estados miembros en proyectos colaborativos de investigación, la Base Tecnológica Industrial Europea (establecida en 2017), el desarrollo de tecnologías de uso dual (civil y militar) o la cooperación en proyectos con otros órganos pertinentes, ya de la UE —como la Agencia Europea Espacial—, o de los Estados miembros —como las Agencias Estratégicas de Investigación—¹³⁴.

Ciertamente, el acto normativo creador de la Agencia ya le facultaba a gestionar proyectos o programas específicos más o menos amplios —categorías A y B—, con sus correspondientes presupuestos concretos sufragados por los Estados participantes, así como estudios de investigación y tecnología (I+T) financiados directamente por la Agencia —que, por ello, se queda con la propiedad intelectual de sus productos—¹³⁵. De este modo, surgió en 2016 un proyecto piloto, gestionado por la Agencia Europea de Defensa con fondos de la UE, en orden a financiar proyectos de I+T para el desarrollo de capacidades militares y, así, fortalecer la industria de la defensa, con la participación activa de todos los actores implicados: instituciones de la UE —como el Parlamento y la Comisión—, empresas —como implementadores de los proyectos— y ministerios nacionales de defensa —como usuarios finales de los resultados—.

De hecho, la investigación y desarrollo en estas materias repercute en una gran cantidad de empresas conectadas directa o indirectamente con la producción industrial en defensa, lo que puede servir para ayudar a su financiación, renovar el proceso productivo y mejorar sus niveles de competitividad.

Por ello, en los últimos años se ha fomentado la convergencia de los Estados miembros de la UE en materia de seguridad y defensa debido a su interdependencia en los desafíos, amenazas y necesidades compartidas, si bien hasta ahora ha sido una política de cooperación intergubernamental, no una política común supranacional. Asimismo, la necesaria coherencia exige que una política de seguridad y defensa se fundamente en dos pilares estrechamente coordinados: la definición de estrategias (objetivos

¹³³ Así, véase LÓPEZ DE, J., *Op. cit.*, p. 2, que se refiere al Eurobarómetro del Parlamento Europeo; y NANCY, J. *A dos años de las elecciones europeas de 2019. Eurobarómetro especial del Parlamento Europeo*. Unión Europea, abril de 2017, pp. 25-26 y 35, en www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2017/two-years-until-the-2019-european-elections/analytical-synthesis/es-analytical-synthesis-two-years-until-the-2019-european-elections.pdf [Consulta: 28 septiembre 2019].

¹³⁴ LÓPEZ DE, J., *Op. cit.*, pp. 9-10.

¹³⁵ Véanse los artículos 19, 20 y 13.3.ii de la Decisión (PESC) 2015/1835 del Consejo, de 12 de octubre de 2015.

estratégicos claros) y la adquisición de capacidades (sobre todo militares), pero la UE no ha cuidado demasiado esa conexión¹³⁶.

Asimismo, la práctica ha venido a demostrar la importancia de la implicación de instituciones netamente comunitarias en la implementación efectiva de la Política Común de Seguridad y Defensa: así, la consagración del principio de «coherencia» convertía a la PCSD en una política transversal¹³⁷, cuya consolidación necesitaba la contribución activa de la Comisión Europea en varios ámbitos, como la gestión del presupuesto vinculado a la PCSD, la conexión de la seguridad y defensa con algunos ámbitos materiales comunitarios —energía, inmigración, economía, etc.— o el engranaje de los órganos implicados en la presentación al Consejo de las propuestas sobre PCSD¹³⁸.

Por su parte, el Parlamento Europeo ha celebrado numerosas reuniones conjuntas con otras instituciones y órganos de la Unión —como el Consejo, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior—, aprobado resoluciones periódicas para impulsar los distintos aspectos de la defensa europea¹³⁹ y debatido diversos informes sobre la importancia de conjugar las políticas conectadas con defensa en los proyectos de investigación y desarrollo, como modo de reflejar el carácter transversal de la PCSD¹⁴⁰. Ya en 2015 el Parlamento comenzó a asignar partidas presupuestarias para investigación sobre seguridad y defensa, así como transferir fondos a la Agencia Europea de

¹³⁶ VERGARA MELERO, J. A. *Capacidades militares y defensa común en el ámbito de la Unión Europea (1999-2014)*. Tesis doctoral. Universidad de Granada, Granada, 2015, p. 11 y ss.

¹³⁷ Comunicación conjunta —de la Comisión Europea y de la Alta Representante— al Parlamento Europeo y al Consejo: «El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores», de 11 de diciembre de 2013 (JOIN(2013) 30 final).

¹³⁸ Véanse MARTÍ SAMPERE, C. «Implicaciones de los fondos y programas de la Comisión para la investigación y desarrollo de las capacidades militares de la UE». *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 93, 21/11/2017, en www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari93-2017-martisempere-programas-comision-investigacion-desarrollo-capacidades-militares-ue [Consulta: 29 septiembre 2019]; y LÓPEZ DE, J., *Op. cit.*, p. 6.

¹³⁹ Así, en su Resolución sobre la aplicación de la PCSD (2012/2138(INI)), de 22 de noviembre de 2012 (DO C 419, de 16 de diciembre de 2015, pp. 124-137), el Parlamento reiteraba la necesidad de consolidar la base industrial y tecnológica de defensa para reforzar las capacidades europeas; en su Resolución sobre la base tecnológica e industrial de la defensa europea (2013/2125(INI)), de 21 de noviembre de 2013 (DO C 436, de 24 de noviembre de 2016, pp. 26-34), pedía fortalecer la cooperación industrial europea y apoyar las misiones de la PCSD con investigación y desarrollo a partir del programa Horizonte 2020; en sus Resoluciones 2015/2037(INI), de 21 de mayo de 2015 (DO C 353, de 27 de septiembre de 2016, pp. 74-81), y 2015/2272(INI), de 13 de abril de 2016 (DO C 58, de 15 de febrero de 2018, pp. 109-118), el Parlamento solicitaba una PESC eficaz y ambiciosa con una visión compartida de los intereses europeos; y en su Resolución 2016/2052(INI), de 22 de noviembre de 2016 (DO C 224, de 27 de junio de 2018, pp. 18-28), proponía la parentoria creación de una Unión Europea de Defensa.

¹⁴⁰ LÓPEZ DE, J., *Op. cit.*, p. 7.

Defensa con el mismo propósito. Así, la financiación de la PCSD se ha convertido en el cauce lógico para acrecentar la participación y supervisión por parte de la Comisión y el Parlamento.

La colaboración efectiva en la industria militar para el desarrollo de capacidades traería grandes beneficios presupuestarios, de recuperación de inversiones y generación de puestos de trabajo. Asimismo, supondría una mejora en las capacidades de I+T —evitando duplicidades en los programas—, el fortalecimiento de la industria europea y de su nivel de competitividad. Para ello, debería lograrse una coordinación real de los esfuerzos europeos y nacionales.

No obstante, las políticas nacionales en la oligopólica industria de la defensa han sido habitualmente proteccionistas, no solo en cuestiones de soberanía nacional y preservación de la autonomía defensiva, sino también en la resistencia a compartir tecnologías defensivas avanzadas; todo ello ha impedido la cooperación europea estructurada en este ámbito. Así, durante décadas la colaboración entre Estados europeos en la industria de la defensa se ha concretado solo en determinados proyectos específicos, que a menudo han presentado problemas y retrasos en sus plazos de ejecución, en gran parte por la exigencia impuesta por los Estados contribuyentes de recibir un retorno completo de su inversión: que cada industria nacional recibiera un cupo de trabajo y empleo equivalente al valor de su contribución económica a ese programa de cooperación¹⁴¹. Esos recelos tradicionales de los Estados miembros para proteger a sus propias empresas y contar con independencia defensiva han entorpecido la aparición de economías de escala, las sinergias en logística y equipamiento, la operatividad de las fuerzas de la UE y, en general, la adquisición de capacidades militares.

Oportunidades y debilidades de la política industrial de defensa

El Fondo Europeo de Defensa ante la disrupción de nuevos desafíos políticos y tecnológicos

Como hemos señalado, la política industrial de defensa de la Unión Europea se caracteriza no por ser resultado, sino proceso, de toda una serie de iniciativas que empezaron a profundizar en el asunto desde la Estrategia Global de la Unión Europea¹⁴², de junio de 2016, y el lanzamiento del Plan de Acción Europeo de Defensa (EPAD), siendo todas ellas materializadas, además, a través de la Cooperación Estructurada Permanente. El establecimiento de la Revisión Anual Coordinada sobre la Defensa (CARD), con el fin de aumentar la transparencia de las capacidades de defensa euro-

¹⁴¹ Véase CALCARA, A. «Cooperation and conflict in the European defence-industrial field: the role of relative gains». *Defence Studies*. 2018, vol. 18, n.º 4, pp. 474-497.

¹⁴² Véase http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf [Consulta: 30 septiembre 2019].

peas, ha permitido mejorar la detección de carencias, así como una optimización de la planificación de las inversiones en defensa. La Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC) ha iniciado el camino hacia una mayor sincronización en defensa y a una implementación operativa de mayor rapidez y coherencia. Estos dos marcos representan un esfuerzo por incrementar la visibilidad política de las capacidades de defensa, así como afinar en el adecuado análisis de aquello a mejorar o mantener en esta política pública.

Ante la revolución tecnológico-militar de Estados Unidos a través de su *Third Offset Strategy*, la reaparición de la competición entre grandes poderes, las amenazas híbridas y una geoeconomía altamente competitiva, la Unión Europea fijó como objetivo alcanzar una mayor autonomía estratégica. La política industrial de defensa de la Unión Europea se contempla como eje esencial. Sin embargo, previamente a entrar en detalle en la cuestión, es importante apuntar sucintas diferencias entre la política industrial de la Unión Europea y la política industrial de la defensa de la misma, que son dos políticas diferenciadas. En primer lugar, a nivel normativo, la base jurídica de la política industrial de la Unión Europea es el artículo 173 del TFUE, por el cual se busca mejorar la competitividad de la industria comunitaria a través de la implementación de medidas a través de varios sectores. En cambio, la política industrial de defensa, si bien se apoya en el mismo artículo, ha sido desarrollada realmente gracias al artículo 346.I del mismo Tratado, que ha permitido progresar hacia normas de mercado interno sobre la adquisición de equipamiento de defensa. Este artículo 346.I estipula que «todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra». Asimismo, la política industrial de defensa se basa en el artículo 352 del TFUE, que contempla aquellos casos de los cuales los Tratados de la UE no hacen especial mención sobre los poderes de actuación necesarios a tal efecto, pero que son necesarios para alcanzar alguno de los objetivos de la Unión. En segundo lugar, otra de las diferencias principales es que la política industrial de defensa se desarrolla bajo el auspicio de la Agencia Europea de Defensa, con la finalidad de apoyar las políticas de la Política Común de Seguridad y Defensa, perteneciente a la Política Exterior y de Seguridad Común. Mientras, la política industrial general de la UE contempla toda una diversidad de industrias cuya gestión está descentralizada con base en la dirección general más adecuada a la naturaleza del tema, como son la industria digital, la industria energética, la industria nuclear y otros.

La especificidad de la política industrial de defensa apunta a que se requiere la complementación y consolidación de los esfuerzos de colaboración entre los Estados miembros para desarrollar capacidades de defensa a través de una industria de defensa caracterizada¹⁴³ por ser competitiva, basada en la innovación y marcada por la eficiencia. Para ello, el Fondo Europeo de Defensa fue lanzado en junio de 2017 con una

143 Véase www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/ITRE/DV/2018/06-18/9-provisional-agreement-edidp-ES.pdf [Consulta: 10 de septiembre de 2019].

cantidad inicial de 5500 millones de euros¹⁴⁴, con dos objetivos principales: mitigar la fragmentación del mercado interno¹⁴⁵ y dar un repunte a la demanda de un sector que se encontraba en proceso de caída. En este sentido, los costes de transacción se reducen y se construyen mayores canales de comunicación entre la demanda —los Estados miembros— y la oferta —las industrias del sector—.

El Fondo Europeo de Defensa se divide en dos secciones: investigación —Preparatory Action for Defence Research, o PADR—, así como desarrollo y adquisición —European Defence Industrial Development Programme, o EDIDP—. Se calcula que una mayor cooperación en defensa permitiría una reducción de hasta el 30% del gasto anual en defensa¹⁴⁶. De hecho, el Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea para el período 2021-2027 apunta el incremento de gasto en defensa y seguridad como una de las tres prioridades en las negociaciones de este marco¹⁴⁷, todavía en ronda de negociaciones. Si llega a aprobarse, se destinarían 4100 millones de euros a la investigación y 8900 millones al desarrollo y adquisición.

No obstante, a la hora de analizar cuáles son las oportunidades y debilidades de esta política industrial de defensa, la monitorización, evaluación y verificación de los programas ejecutivos y fondos son acciones importantes, pero insuficientes. Para ello, es necesario aportar una mirada crítica a los retos que esta política afronta partiendo de dos factores añadidos: la elevada dependencia en la Agencia Europea de Defensa para la correcta ejecución de los programas y los riesgos potenciales; y las diferencias en cultura de defensa de cada Estado miembro y las implicaciones en la construcción de una «cultura estratégica comunitaria» que se complemente con la autonomía estratégica que hemos venido tratando hasta ahora.

Nos centramos en estos dos factores porque, si bien muchos otros podrían tenerse en cuenta en la evaluación de la política industrial de defensa a nivel comunitario, el fin de este artículo consiste en poner el foco en su congruencia para el caso español. Concretamente, a través de las oportunidades a las que España podría acogerse, o aquellas iniciativas en las que ya está implicado y de las que se puede tomar nuevos aprendizajes para encauzar al conglomerado español de defensa en el marco de las oportunidades ofrecidas por la Política Industrial de Defensa europea. Es por ello que finalizaremos este apartado con una propuesta de mejoras, todas ellas vinculadas a las posibles oportunidades dirigidas al posicionamiento de España.

¹⁴⁴ Véase https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_es.htm [Consulta: 8 septiembre 2019].

¹⁴⁵ ARTEAGA, F.; SIMÓN, L. «El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española». *Elcano Policy Papers*. Madrid: Real Instituto Elcano 2019.

¹⁴⁶ Informe de la Conferencia de Seguridad de Múnich (2017), disponible en <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report/munich-security-report-2017/> [Consulta: 2 septiembre 2019].

¹⁴⁷ Véase www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/mff-negotiations/ [Consulta: 9 septiembre 2019].

Desde una perspectiva de la agencia y la asunción de responsabilidades

La cantidad de financiación propuesta para el Marco Financiero Plurianual para el período 2021-2027 es símbolo manifiesto del ímpetu de la Unión Europea y sus Estados miembros en incrementar la autonomía estratégica a través de la canalización de mejores capacidades de defensa y la generación de una cultura compartida de producción endógena. Sin embargo, una vez se ponga en marcha, será la capacidad organizativa y en recursos de las agencias administradoras de lo que dependerá el grado de efectividad y éxito de implementación de los distintos programas, así como de la agenda comunitaria de prioridades derivada de la pandemia originada por el COVID-19.

La Agencia Europea de Defensa es, desde su creación en 2004, la encargada de impulsar la colaboración entre empresas y países para dotar de mayores capacidades militares. Desde el impulso de estas iniciativas ha adquirido un papel de mayor relevancia, especialmente en las funciones de *coordinación* entre los planes nacionales de defensa, así como en la de *coherencia* —como ya hemos comentado en el apartado anterior— entre los distintos planes.

En este sentido, si bien su mandato es ejecutivo, su conocimiento sobre el asunto y la necesidad de dar respuesta a una larga lista de propuestas le ha concedido un valor añadido para proporcionar asesoramiento en la toma de decisiones. Entender este liderazgo es importante por los impactos que tiene en lo que hemos querido denominar la «gobernanza secuencial de la industria de defensa de la Unión Europea». A saber: para que la autonomía estratégica sea posible, se necesita ir cumpliendo paso a paso cada uno de los requisitos, con el fin de garantizar transparencia y el cumplimiento efectivo de los programas. Así pues, la primera fase es la identificación de capacidades —a través del Capabilities Development Plan, o CDP—, seguida de la búsqueda de oportunidades de cooperación —mediante el CARD—, finalizando con el planeamiento y ejecución a través del desarrollo y la adquisición —a través de la PESCO y el Fondo Europeo de Defensa—.

La Agencia Europea de Defensa ha recibido en los últimos años varias críticas: en primer lugar, por los retrasos en los plazos de entrega y ejecución¹⁴⁸; en segundo lugar, porque el mantenimiento del Impuesto sobre el Valor Añadido —o VAT, en sus siglas en inglés— no fomentaba la cooperación entre los países para el desarrollo de programas comunes; en tercer lugar, por no terminar de tener en cuenta las diferencias de posicionamiento y tamaño de cada uno de los Estados miembros en el entramado industrial, tanto internacional como europeo.

Sin embargo, desde 2017 la Agencia ha dado un paso adelante y ha empezado a trabajar para generar estímulos a la inversión, mejorando el rendimiento por euro asignado a la defensa. Sin embargo, todavía no ha conseguido favorecer el *juste retour*¹⁴⁹ —un

148 FONFRÍA MESA, A. «La Agencia Europea de Defensa y la colaboración industrial en defensa» (68/2015). Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa 2019.

149 RICHTER, S. «Facing the Monster 'Juste retour': On the Net Financial Position of Member States vis-à-vis the EU Budget and a Proposal for Reform». *WIIW Research Report*. 2008, n.º 348.

acuerdo tácito por el cual cada Estado miembro prioriza tener una posición financiera neta individual óptima frente al presupuesto comunitario—. Es decir, la Agencia está impulsando mejoras en los *outputs* o resultados del proceso, haciendo de ello un marco interesante en el que invertir; pero no está reduciendo la desigualdad estructural de la que se parte inicialmente, no está haciendo que aquellos países con menor tamaño industrial encuentren incentivos para integrarse en estos proyectos. Se favorece una minimización de los costes y una maximización de los beneficios, haciendo de ello algo atractivo para los inversores, pero siendo estos los mismos actores que han participado tradicionalmente, sin la incorporación de otros nuevos Estados. Así, el sistema se mantiene, si bien a menor coste.

Otra de las críticas recibidas viene referida a la fiscalidad. Sin embargo, se han realizado avances, y en 2017 el Informe Anual de la Agencia indica que, por primera vez, se aplicó la exención del IVA a dos proyectos *ad hoc* de la Agencia¹⁵⁰. Esta misma política de exención se aplicaría para otros cuatro proyectos que concluirían en 2018. El potencial de este incentivo es relevante y puede ayudar a aquellos Estados que tradicionalmente no invierten en programas de defensa, al menos colaborativamente, a hacerlo. La creación del Mecanismo Financiero de Cooperación —o CFM— por parte del Banco Europeo de Inversiones está fomentando un modelo inclusivo que reduzca el diferencial de la «Europa a dos velocidades», al menos en el ámbito de la política industrial de defensa. Sin embargo, al ser tan reciente, habrá que esperar varios años para evaluar su efectividad.

Por otro lado, la PESCO juega un papel importante en la definición de responsabilidades. Se basa en dos componentes: compromisos obligatorios de Estados miembros, y proyectos específicos en donde participa el sector privado. Ambos elementos requieren tener bien una naturaleza operacional, o bien una capacidad. Es en este punto en donde la Agencia Europea de Defensa cede parte de su liderazgo. Para la dimensión de las capacidades, es la misma la que se encarga de gestionarlo. Sin embargo, para los aspectos operacionales de PESCO, es el Servicio Europeo de Acción Exterior el responsable¹⁵¹. Esto permite un marco de trabajo de mayor coherencia, con una coordinación basada de arriba a abajo, y que permita en el futuro hacer partícipes a otras estructuras de menor jerarquía.

Desde una perspectiva de cultura de defensa

Desde el nacimiento de la Agencia Europea de Defensa, los programas de colaboración más importantes y prolongados fueron el reabastecimiento de combustible en el aire, la vigilancia marítima, la lucha contra los artefactos explosivos improvisados, la

150 Véase <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-annual-reports/eda-2017-annual-report-final> [Consulta: 25 septiembre 2019].

151 EU Institute for Security Studies. «Permanent Structured Cooperation: What's in a name?». *Chaillot Papers*. 2019, n.º 142, en www.iss.europa.eu/content/euiss-yearbook-european-security-2019 [Consulta: 5 septiembre 2019].

flota europea de transporte aéreo, la disponibilidad de helicópteros para emergencias y el proyecto SESAR, orientado a la revisión de la gestión del tráfico aéreo.

Sin embargo, han existido grandes diferencias en la participación de los Estados miembros en proyectos de la PESCO, como indica el Libro Anual de 2019 del Instituto de Estudios de Seguridad de la UE¹⁵². Dividimos el conjunto en tres grupos: en primer lugar, aquellos países con una baja tasa de participación, que representan la mayoría de los Estados miembros: por ejemplo, Irlanda, Lituania y Luxemburgo con dos proyectos, o Eslovenia, Letonia y Finlandia entre tres y cuatro. Es llamativo, sin embargo, que una parte del grupo, pese a colaborar en pocos proyectos, lidere alguno de ellos, como Eslovaquia o Austria. Un segundo grupo sería conformado por aquellos países que participan en un mayor número de programas —entre seis y ocho—, pero sin liderar ninguno, como son Grecia, Polonia o Portugal. Finalmente, el tercer grupo es el de los países con mayor número de proyectos, y de coordinación en los mismos.

España es el país líder en participación en proyectos de la PESCO, concretamente en dieciséis, seguido por los catorce de Italia y los trece de Francia. Sin embargo, esta primera posición en participación no va de la mano de un liderazgo en la coordinación de dichos proyectos. Todo lo contrario, España solamente lidera uno de los dieciséis proyectos en los que está implicado. Mientras, Italia y Francia lideran siete. Alemania se encuentra cerca, liderando seis de los ocho totales.

Esto nos lleva a plantearnos brevemente el diferencial en la cultura estratégica de las doctrinas militares, y el choque que esto conlleva con respecto a la ambición de mayor autonomía estratégica de la UE. Estas culturas estratégicas se pueden dividir con base en tres variables a su vez dicotómicas¹⁵³: en primer lugar, diferenciando entre los atlantistas —como podrían ser Reino Unido u Holanda— y los europeístas —como Francia y Alemania—; en segundo lugar, entre los países multilateralistas —aquellos Estados que lideren o aquellos con menos recursos que opten por integrarse— y los soberanistas; en tercer lugar, entre las potencias que suelen usar sus capacidades militares con mayor uso de la fuerza —como Francia y Reino Unido— y aquellas más preventivas —como Alemania—.

Estas desemejanzas nos llevan a plantearnos si es posible una «cultura estratégica comunitaria». No nos referimos a la autonomía estratégica referida a la disponibilidad de capacidades de defensa frente a retos de seguridad externos, sino a una cultura estratégica entendida como la existencia de una serie de creencias, asunciones, actitudes, normas, visiones del mundo y patrones de comportamiento comunes¹⁵⁴. Para el caso

¹⁵² EU Institute for Security Studies, *Op. cit.*

¹⁵³ PINTADO RODRÍGUEZ, C. «*Pooling & Sharing* y la industria europea de defensa. Viejas ideas para nuevas soluciones». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa 2013, n.º 104.

¹⁵⁴ DUFFIELD, J. S. «Political Culture and State Behaviour: Why Germany Confounds Neorealism». *International Organization*. 1999, n.º 53, pp. 765–803.

de la política industrial de defensa, la paradoja es que una autoridad central poseería capacidad sin legitimidad, y las instituciones estatales seguirían teniendo tal legitimidad, pero sin suficiente capacidad¹⁵⁵. Si bien no consideramos que el efecto neto de esa divergencia y diferencia sería una incoherencia estratégica en los planes de colaboración en defensa, como diría Howorth¹⁵⁶, sí es cierto que puede generar rivalidades en las fases finales de ejecución y aplicación del producto de defensa adquirido.

Es cierto que el constructivismo acierta cuando afirma que las culturas estratégicas nacionales se han ido acercando en el entendimiento y percepción de las amenazas, en la socialización institucional y en la forma de asumir escenarios de crisis¹⁵⁷. Sin embargo, los productos de defensa resultantes proceden de proyectos en los que no participan ni todos los Estados miembros, ni lo hacen en la misma fase —investigación, equipamiento o adquisición—. La forma de decidir el uso de cada uno de ellos será hecha a geometría variable.

A este mosaico de culturas estratégicas diversas en el seno de la Unión Europea y su efecto en la política industrial de defensa se añaden las posibles tensiones que pueden surgir con respecto a la OTAN en esta materia. La OTAN tiene un proceso de planificación de defensa mucho más maduro que el de la Unión Europea, tanto en tiempo como en temáticas. Sin embargo, en lo que la UE destaca¹⁵⁸ es en que posee un marco fuerte en materia de industria de defensa, incluyendo tanto legislación (las directivas sobre transferencias y adquisición de equipamiento de defensa) como un marco político (PESCO, CARD) y un Fondo Europeo de Defensa, que apoya el desarrollo de capacidades y de la investigación en defensa. El desarrollo de iniciativas comunitarias ha generado dudas sobre si la Unión está creando herramientas que puedan crear duplicidades en capacidades militares, pero también discriminar a miembros de la OTAN que no pertenecen a la UE, así como, a la inversa, a miembros de la UE que no pertenecen a la OTAN. Lo cierto es que, pese a estas fricciones, la UE y la OTAN se han acercado para trabajar conjuntamente en asuntos de industria de defensa. Por ejemplo, en julio de 2016 publicaron una declaración conjunta en la que apuntaban a la necesidad de facilitar una industria de defensa más fortalecida y una cooperación en investigación más fuerte tanto dentro de Europa como en el Atlántico. La declaración siguiente, de 2018, reitera la necesidad de coherencia, complementariedad e interoperabilidad de los programas ejecutivos de la UE y la OTAN. Ahora bien, esta declaración de 2018 apunta a la cooperación en amenazas híbridas, movilidad militar,

155 BIAVA, A.; DRENT, M.; HERD, G. P. «Characterizing the European Union's Strategic Culture: An Analytical Framework». *Journal of Common Market Studies*. UACES. 2011, pp. 1-22.

156 HOWORTH, J. «The CESDP and the Forging of a European Security Culture». *Politique Européenne*. 2002, n.º 8, pp. 88-108.

157 MEYER, C. «Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms». *European Journal of International Relations*. 2005, vol. 11, n.º 4, pp. 523-549.

158 FIOTT, D. «The EU, NATO and the European defence market: do institutional responses to defence globalisation matter?». *European Security*. 2017, vol. 26, pp. 398-414.

construcción de capacidades y amenazas híbridas, pero la cooperación industrial de defensa como tal destacó por su ausencia. Al contrario que la movilidad militar —que es uno de los puntos fuertes de la cooperación entre la OTAN y la UE¹⁵⁹—, la cooperación en industria de defensa se ha visto más limitada¹⁶⁰. La Estrategia de Base Europea Industrial y de Tecnología de Defensa se orienta a apoyar la industria europea y asegurar que la OTAN y la UE puedan actuar de forma autónoma, sin solaparse, pero aun así generando confianza. Sin embargo, existen roces en materia de competitividad económica y de autonomía estratégica, así como un temor por parte de Estados Unidos de perder margen de maniobra en el continente.

Propuestas de mejora

El Fondo Europeo de Defensa, la PESCO y el resto de iniciativas han empezado a labrar su camino desde el año 2017. Ahora bien, todavía se están llevando a cabo otros proyectos previos, como son los consorcios *ad hoc* y los *joint ventures*, en donde dos o más partes aúnan recursos para cumplir con una actividad específica.

El análisis de estos programas conjuntos anteriores permite contribuir con nuevas recomendaciones a la mejora de la industria. Concretamente, el sector aeroespacial es la única industria estratégica que a nivel europeo recibe una fuerte inversión, posee costes decrecientes y la rapidez de despliegue de las innovaciones tecnológicas es elevada¹⁶¹. Sin embargo, es en la defensa terrestre en donde los proyectos de colaboración están más limitados por una falta de suficiente inversión. El ámbito naval se encuentra en un escenario intermedio, si bien con duplicidades, y una gran cantidad de pymes altamente dependientes en el proceso de externalización de las tareas, generando con ello una alta elasticidad. Por eso, se recomienda nivelar en lo posible las inversiones entre los tres sectores de la defensa.

La segunda recomendación que realizamos está orientada a la cuestión de la dicotomía especialización versus concentración. Una apuesta por una especialización permitiría una mayor eficiencia. En tanto que los proyectos se basan en la colaboración entre varios países, no se puede esperar un beneficio de retorno directo y visible en cada uno de ellos, pero en el largo plazo favorecerá la estructuración de un modelo sostenido y sostenible.

En tercer lugar, distinguir entre equipamiento estratégico —como armamento, helicópteros o vigilancia marítima— y no estratégico —como munición, ropa, personal,

¹⁵⁹ DRENT, M.; KRUIJVER, K.; ZANDEE, D. *Military Mobility and the EU-NATO Conundrum. Clingendael Report*. The Hague: Clingendael Institute 2019, pp. 9-12.

¹⁶⁰ FIOTT, D. «Defence industry, industrial cooperation and military mobility». En: LINDSTROM, G.; TARDY, T. (eds.). *The EU and NATO: The essential partners*. Paris: European Union Institute for Security Studies 2019, pp. 44-51.

¹⁶¹ PINTADO RODRÍGUEZ, C., *Op. cit.*

reclutamiento y entrenamiento— alimentaría probablemente una distribución de los proyectos de forma más inclusiva entre todos los Estados miembros, englobando también a aquellos con menor posicionamiento industrial o capacidad financiera de inversión.

En este sentido, estas recomendaciones se articulan como algunos de los ejes vertebradores de la mejora, no solamente de la aplicación ejecutiva de los proyectos contenidos en las iniciativas del Fondo Europeo de Defensa, CARD y otros, sino también del propio alcance y naturaleza de las mismas. Solo así se podrá alcanzar la mejora de la dimensión operacional de la PESCO a través de medidas concretas para la disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y despliegue de los productos de defensa.

El caso español: ventanas de oportunidad para el potenciamiento de la industria de defensa

Retos del sector de la industria de defensa en España

Las cuatro mayores industrias nacionales de defensa de Europa —a saber, Reino Unido, Francia, Italia y Alemania— cubren aproximadamente dos tercios del mercado total de defensa de la Unión Europea¹⁶². De acuerdo con el último Catálogo de Industria Española de Defensa para el periodo 2019-2020, publicado por el Ministerio de Defensa¹⁶³, de las 528 empresas inscritas en la misma, 373 han facturado algún producto o servicio a lo largo del período 2017, con una cifra de negocio total en el sector industrial de la defensa para dicho año de 6188 millones de euros.

El informe afirma que la Base Industrial y Tecnológica de Defensa (BITD) de España se enfrenta a un escenario actual marcado por la limitación presupuestaria, un elevado grado de competencia entre los actores industriales de países consolidados y emergentes, y la reestructuración del mercado europeo en este ámbito. En ese sentido, el documento alerta de la necesidad de que la BITD se adapte a estas nuevas formas de proceder, con el fin de no quedar atrás en las capacidades tecnológicas e industriales requeridas. Dos métodos son útiles: la implementación y seguimiento de la Estrategia Industrial de Defensa, así como «la identificación, preservación e impulso de las Capacidades Industriales y Áreas de Conocimiento que afectan a los intereses esenciales de la Defensa y Seguridad»¹⁶⁴ de España.

¹⁶² EUISS. *2019 Yearbook European Security*, en www.iss.europa.eu/content/euiss-yearbook-european-security-2019 [Consulta: 15 septiembre 2019].

¹⁶³ *Catálogo de Industria Española de Defensa 2019-2020*. Madrid: Ministerio de Defensa, en <https://publicaciones.defensa.gob.es/catalogo-industria-espanola-de-defensa-2019-2020.html>; véase también «Criterios básicos para el establecimiento de la política industrial de Defensa», *Cuadernos de Política Industrial de Defensa*, n.º 1. Madrid: Ministerio de Defensa 2010.

¹⁶⁴ *Catálogo de Industria Española de Defensa 2019-2020*. Madrid: Ministerio de Defensa, en <https://publicaciones.defensa.gob.es/catalogo-industria-espanola-de-defensa-2019-2020.html>, p. 21.

Si bien es cierto que la naturaleza del conglomerado industrial de defensa español es de exportación —el 81% de las ventas fueron destinadas al extranjero—, y este perfil ha ido creciendo rápidamente —5033 millones de euros del año 2017, 2684 millones más que en 2011—, existe todavía una alta dependencia en las pequeñas y medianas empresas (pymes), que representan el 83% del total de las empresas que se dedican a este sector en nuestro país. Por una parte, resulta positivo por la elevada generación de empleos estables. Sin embargo, por otro lado manifiesta varias debilidades.

En primer lugar, existe un problema de falta de coordinación y comunicación entre empresas, así como de influencia. Es acusable la ausencia de una agenda estatal a medio y largo plazo basada en la construcción de un tejido empresarial potente, organizado en consorcios, o con presencia de grupos de interés en la sede de la Unión Europea. No existe ninguna agrupación de tal índole, ni de naturaleza pública o gubernamental ni privada. La debilidad comparativa del sector industrial de defensa español respecto al de otros Estados miembros requiere, pues, la unión de fuerzas y canales de coordinación más fuertes para conseguir una influencia —y presencia— real en los proyectos de mayor innovación, así como un mejor posicionamiento en las fases de gama alta de las cadenas de valor de creación de un producto de defensa.

En segundo lugar, hay una insuficiencia de liderazgo, tanto ejecutiva como política. Tradicionalmente los conglomerados industriales nacionales más consolidados cuentan con la figura de un intermediador o representante estatal en contratos internacionales. En España se carece de esta figura y, cuando se ha intentado, su relevancia en funciones y tiempo ha sido mínima. Además, en tanto que la defensa europea se encuentra en una «fase de cooperación más que de comunitarización»¹⁶⁵, España debe seguir haciendo crecer sus acuerdos políticos de cooperación industrial con aquellos países con quienes mantiene intereses geoestratégicos comunes, como Francia para el Sahel y noroeste de África. Conseguir esta equivalencia le permitiría adquirir mayor influencia y liderazgo en los acuerdos de cooperación militar, gracias a un mayor empoderamiento en el ámbito industrial. Por otro lado, se necesita una mayor presencia de civiles españoles en los altos puestos de toma de decisión de planes industriales de defensa a nivel comunitario. Sin embargo, consideramos que una mayor captación de habilidades técnicas y un tejido empresarial más fuerte en Bruselas es la condición *sine qua non* para que realmente España adquiera mayor influencia, que puede ser posteriormente fortalecida a través de figuras políticas.

Por otra parte, la industria española ha mejorado en la creación de capacidades y productos. Sin embargo, su perfil de exportación no le permite explotar del todo lo que se conoce como «transferencia efectiva de tecnología», entendiendo esta como el desarrollo y crecimiento de diversos sectores de la sociedad gracias al intercambio de información sobre nuevas tecnologías creadas, el acceso a la investigación y el desarrollo de innovaciones tecnológicas de forma intersectorial; el hecho de que casi

¹⁶⁵ ARTEAGA, F.; SIMÓN, L., *Op. cit.*, p. 19.

la totalidad de los productos españoles se destinen a empresas extranjeras no permite una transmisión de las nuevas creaciones por otros sectores ni permite la excelencia en innovación en España. De ahí surge la necesidad de un conglomerado empresarial fuerte que enraíce puentes de colaboración y comunicación.

Oportunidades ofrecidas desde las nuevas iniciativas de cooperación industrial a nivel comunitario

Como muestra la figura 1, España es junto con Francia el único país que participa en todas las formaciones militares establecidas a nivel comunitario. Así pues, la buena imagen y alta reputación del cuerpo militar español son una pasarela de lanzamiento para el desarrollo de la investigación y adquisición de productos industriales de defensa. Ahora bien, no son suficientes. Es por ello que planteamos los siguientes aspectos.

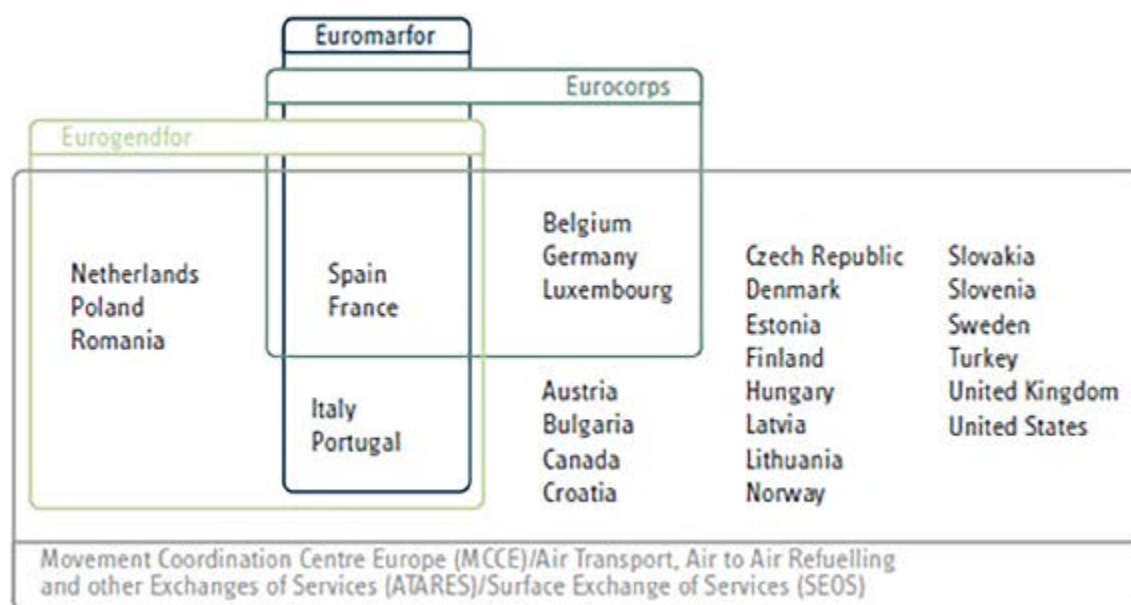


Figura 1: Participación de los Estados miembros en agrupaciones militares a nivel comunitario, 2017.

Fuente: EU Institute for Security Studies: «What is PESCO in a name?» (2017).

Una de las mayores preocupaciones en este asunto es el solapamiento de los planes de cooperación a nivel intraeuropeo con los planes enmarcados desde el nivel estatal. Sin embargo, si bien en el corto plazo puede resultar un proceso arduo por la necesidad de una coordinación multinivel entre actores, además, de distintos países, en el largo plazo la autonomía estratégica a la que se aspira podrá ir complementada con la cultura estratégica de la que hablábamos en el apartado anterior.

La profundización de España en la planificación industrial de defensa a nivel comunitario se brinda como una oportunidad para la Base Tecnológica e Industrial de Defensa de nuestro país. Primero, porque del Fondo Europeo de Defensa se espera que el esfuerzo presupuestario realizado tanto en los programas de investigación como en los de desarrollo y adquisición se materialice en retornos en los beneficios. Ahora

bien, la mera participación financiera no asegura que estos sean devueltos de forma equitativa. Tal y como algunos investigadores indican¹⁶⁶, se necesitaría que España aportara complementariamente fondos para la cofinanciación, dado que son los países que así lo hacen quienes suelen acabar recibiendo más beneficios de vuelta.

Uno de los dilemas a resolver todavía es la cuestión de la participación en empresas industriales españolas de capital externo a la Unión Europea, y cómo esto podría generar desequilibrios en la ambición de la UE para una autonomía estratégica. Es por ello que se recomienda que España aproveche la pertinencia de las posibilidades de cofinanciación del Fondo Europeo de Defensa para posicionarse como socio importante en el cemento de industria de defensa europea. Esto también le permitiría pasar de ser el país líder en participación en proyectos de la PESCO pero con una ínfima tasa de coordinación de los mismos, a ser un Estado con credibilidad y al que recurrir.

Por otra parte, el aperturismo del sector industrial español de defensa hacia el exterior, no bajo la forma tradicional de productor-cliente, sino bajo el prisma de programas de cooperación horizontal, no solamente le va a permitir mejorar su posicionamiento a nivel europeo, sino que además va a convertirse en un mecanismo de reforzamiento y consolidación de las estructuras internas de la Administración del Estado. Las exigencias de mejora de la cadena de suministro, de nuevas metodologías para la investigación, y de armonización de los estándares de adquisición y ejecución de productos de defensa son algunos de los pilares que permitirán a España aprender de «buenas prácticas» realizadas por otros países consolidados en industria de defensa. Este proceso de *benchmarking* también se nutrirá desde una perspectiva político-estratégica, mejorando los canales de interlocución con altos niveles de dirección. Asimismo, ofrecerá un nuevo modelo de gestión inteligente, basado en una mayor eficacia de la colaboración de los diferentes niveles territoriales y departamentales de la Administración Pública.

Asimismo, la implicación del sector privado es clave. Como hemos mencionado anteriormente, la mejora de la financiación debe ser un factor de tracción para las empresas, de forma que puedan desarrollar sus capacidades y se impliquen en mayor medida en los proyectos europeos. Dado que hasta ahora hemos dedicado una parte importante del análisis al sector público, dedicamos el siguiente apartado al rol que el sector privado español está emprendiendo ya en algunos de los proyectos europeos de defensa promovidos desde 2017.

Participación española en programas específicos de los planes de cooperación industrial europea

En 2018, el Fondo Europeo de Defensa empezó a convertirse en una realidad, materializando proyectos específicos con marcos anuales e interanuales de financiación

.....

¹⁶⁶ ARTEAGA, F.; SIMÓN, L., *Op. cit.*, p. 21.

por parte de los Estados miembros participantes. Los tres primeros proyectos piloto completados en 2018 fueron el programa SPIDER —sobre sistemas innovadores para la guerra en áreas urbanas y acceso a establecimientos hostiles—, EuroSWARM —para testear la eficiencia de sistemas de enjambre no tripulados compuestos por sensores heterogéneos útiles con el fin de minimizar la incertidumbre en operaciones de vigilancia— y TRAWA —para la estandarización de sistemas de aeronaves tripuladas a distancia—¹⁶⁷. En ninguno de ellos hubo participación española en el consorcio.

Ha sido en la siguiente fase, con el PADR —la Acción Preparatoria para la Investigación en Defensa—, en donde España se ha involucrado con una relevancia cada vez más importante. Concretamente, de los cuatro programas de defensa postulados, está involucrado en tres de ellos¹⁶⁸, si bien con grados de participación diferentes: con posiciones relevantes o liderando uno de ellos.

El primer programa se denomina Ocean2020¹⁶⁹. Orientado a la mejora de la seguridad marítima, pretende construir una arquitectura abierta de «sistema de sistemas» que permita la interoperabilidad de los distintos centros de operaciones marítimas de varias fuerzas armadas de Estados miembros de la Unión Europea. Para ello, su objetivo principal es la integración de la información, de manera que se tenga un conocimiento situacional de un escenario de riesgo marítimo de forma más rápida y efectiva. También pretende mejorar la interoperabilidad de los estándares de trabajo entre la UE y la OTAN. Con un presupuesto total de 35 millones de euros para el periodo 2018-2021, España es uno de los 15 países participantes. Después de la empresa coordinadora, Leonardo S.p.A., es la corporación española INDRA quien se sitúa a la cabeza del proyecto, en segunda posición. Se enfoca especialmente en el diseño y producción de sistemas de mando de operaciones marítimas, el diseño y producción de sensores, y la mejora de las comunicaciones y de los sistemas de seguridad. Uno de los clientes del proyecto es el Ministerio de Defensa español.

El segundo programa es GOSSRA¹⁷⁰, orientado a la estandarización de aparatos electrónicos, comunicación por voz y por datos, software, dispositivos de interfaz humana, sensores y efectores. Con un presupuesto de 1,5 millones de euros para el periodo 2018-2020, son dos empresas españolas las que participan: GMV Aerospace and Defence, S. A., en segunda posición del proyecto tras el coordinador alemán; y la empresa INDRA, en octava posición del total de nueve participantes.

167 Información sobre los tres proyectos piloto mencionados (2018), disponible en www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2018/02/23/pilot-project-euroswarm-and-spider-activities-completed [Consulta: 10 septiembre 2019].

168 Véase https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-763_en.htm [Consulta: 10 de septiembre de 2019].

169 Información sobre el programa Ocean2020, disponible en <https://ocean2020.eu/> [Consulta: 10 septiembre 2019].

170 Información sobre el proyecto GROSSA, disponible en https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/projects/padr-gossra-projectweb_v2.pdf [Consulta: 10 septiembre 2019].

El tercer programa, Vestlife¹⁷¹, se orienta al desarrollo de mayor protección para la vestimenta militar. El proyecto cuenta con 2,43 millones de euros aproximadamente para un periodo de 36 meses. En él participan dos empresas españolas: TECNALIA, orientada al desarrollo de soluciones integrales a prueba de balas con sistemas de detección CBRN (ataques químicos, biológicos, radiológicos y nucleares), y la empresa AITEX, quien es además la coordinadora y líder del proyecto.

El único programa sin participación española es ACAMSII¹⁷². Con un presupuesto de 2,6 millones de euros para el periodo 2018-2021, este programa aspira a la integración de mecanismos de adaptación para optimizar los sistemas de camuflaje de soldados.

Recientemente, en septiembre de 2019, la coordinación industrial de un nuevo proyecto de defensa conjunto europeo ha sido asignada a la empresa española IN-DRA¹⁷³. Esta designación para el programa FCAS —Future European Combat Air System— va a permitir un elevado retorno de los beneficios a la industria española en lo vinculado a la generación de negocios, el desarrollo de su capacidad exportadora, la generación de empleos de alta cualificación y la creación de tecnologías para uso civil. Este proyecto será desarrollado por la empresa española junto con Dassault —Francia— y Airbus —Alemania—.

Estrategias para la canalización de las políticas comunitarias en el ecosistema español de industria de defensa

De la misma forma que se pretende que haya más España en la Unión Europea, la Unión Europea puede traducirse en ventajas y valor añadido dentro del ecosistema propio de España. Ni todas las empresas españolas de seguridad y defensa participan en proyectos comunitarios, ni el propio panorama español de compañías es homogéneo. Cada empresa tiene una naturaleza, tamaño, intereses y sectores estratégicos distintos. De ahí la importancia de saber canalizar las lecciones aprendidas del ejemplo comunitario de forma efectiva —en cuanto a tiempos y resultados— y eficiente —en cuanto a ahorro de costes de transacción, y de mayor vertebración territorial y sectorial de las empresas españolas dentro del ecosistema estatal—.

Ello es un esfuerzo planteado desde el Ministerio de Comercio y Turismo, así como por el Ministerio de Defensa. El ecosistema español puede ser mejorado desde dentro, por y para sus propias empresas endógenas, a través de varias dimensiones.

171 Información sobre el proyecto Vestlife, en <http://vestlife-project.eu/> [Consulta: 12 septiembre 2019].

172 Información sobre el proyecto ACAMSII, disponible en <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/projects/padr-acamsii-projectweb-final.pdf> [Consulta: 12 septiembre 2019].

173 Información disponible en https://www.indracompany.com/en/noticia/indra-nominated-national-industrial-coordinator-fcas-program-future-european-combat-air_ [Consulta: 12 septiembre 2019].

El primer paso es un cambio generalizado del enfoque tradicional puesto en el criterio de análisis coste-efectividad de la adquisición hacia un nuevo enfoque vinculado al coste del ciclo de vida¹⁷⁴. Sin duda existen empresas que ya han realizado este cambio, pero no es una tendencia todavía ciertamente integrada en la totalidad de las compañías. La traslación a este nuevo enfoque basado en el ciclo de vida —en lugar de la adquisición— permitiría a las empresas hacer un seguimiento homogeneizado de sus actividades de transparencia, control y auditoría en todos los programas que lleve a cabo, así como también daría paso a cohesionar —estandarizar— los procesos, estructuras de coste y procedimientos para que cualquier evaluación que se realice de forma *ex ante* y *ex post* se haga bajo la misma metodología. Esto es, se propone pasar de un enfoque centrado en el desempeño de cada proyecto ejecutado a un enfoque basado en el riesgo (con una metodología común, sea cual sea el proyecto).

El segundo eje es la coordinación estatal del cumplimiento de ciertos estándares de inteligencia económica dentro de la arquitectura organizativa de cada una de las empresas de seguridad y defensa. Si bien las empresas españolas se caracterizan por un elevado grado de integración de la inteligencia económica dentro de sus estructuras¹⁷⁵, se recomienda un marco de control estatal que monitorice el grado de éxito de las tareas de inteligencia económica dentro de las compañías. Esto permitiría una mayor productividad por parte de las empresas y un ahorro de costes detectados como innecesarios. Ahora bien, este marco debe articularse bajo el respeto al principio de confidencialidad y de garantía de que no exista competencia desleal a la hora de reportar tales asuntos.

En tercer lugar, esta cuestión lleva a la protección del conocimiento creado dentro del ecosistema español, en relación a la Clasificación Internacional de Patentes. Teniendo en cuenta la creciente geopolítica de las tecnologías, las telecomunicaciones y los productos digitales, y el incontestable desarrollo de productos de seguridad y defensa tanto tecnológicos como gracias a técnicas digitales, en ciberseguridad, inteligencia artificial, 5G, computación cuántica y la propia gestión de datos, existen ciertas tecnologías de uso dual que no tienen cabida dentro de la tipificación tradicional de patentes. Su doble aplicación, tanto civil como militar, dificulta la forma en que estas tecnologías pueden categorizarse. Por un lado, el primer obstáculo es que no existe una definición homogénea sobre qué es un «proyecto de inteligencia artificial», tal y como ocurre en el seno del Pentágono. Una auditoría del Inspector General del Departamento de Defensa en 2020 concluyó que no existe un marco de gobernanza integral

¹⁷⁴ ORTÚZAR MATURANA, R.; MOLINA MORENO, V.; PASCUAL JIMÉNEZ, R. «Metodología para el análisis económico de activos del sector de la defensa: criterio fundamentado en el parámetro de ciclo de vida». *Economía Industrial Núm.412: Industria de Defensa*. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo 2019, pp. 43-47.

¹⁷⁵ COZ FERNÁNDEZ, J. R.; VALIÑO CASTRO, A. «Integración de un modelo de gestión del conocimiento para evaluar el impacto económico en la gestión de programas del sector de la defensa». *Economía Industrial Núm.412: Industria de Defensa*. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo 2019, pp. 57-65.

sobre inteligencia artificial (IA)¹⁷⁶: ni existen requisitos técnicos, operacionales ni programáticos sobre cómo deben ser las fases de implementación y despliegue de la IA, ni existe claridad con respecto a qué debe etiquetarse como proyecto de IA. Por otra parte, esto se extiende a la Clasificación Internacional de Patentes, donde, de acuerdo a Silvia Vicente Oliva¹⁷⁷, son las empresas multinacionales las que registran más innovaciones (en número) en España, etiquetándolo en inglés y con nomenclaturas distintas a las del ecosistema español. Esto retrasa la innovación española y, de ahí, la necesidad de homogeneizar definiciones y fomentar una cadena de valor más interconectada entre empresas de origen español.

En cuarto lugar, el ecosistema español requiere de la inclusión de nuevas medidas vinculadas a la digitalización¹⁷⁸ y a la industria 4.0. Este es un aspecto que se ha contemplado en las *Directrices Generales de la nueva política industrial española 2030*¹⁷⁹. Además, la digitalización puede permitir a España alcanzar el objetivo fijado por la Unión Europea de una cuota del 20% del PIB para las actividades industriales, si esta digitalización se enfoca bajo una visión de misión-país. Tal es la importancia de la digitalización a nivel industrial, en general, y en las empresas de seguridad y defensa, en particular, que la transformación digital ocupa la primera posición en las prioridades del mencionado marco estratégico. Las industrias de defensa deberán producir «sistemas de armas inteligentes» para dotar a las Fuerzas Armadas de los medios materiales que garanticen su superioridad en la acción en los entornos operativos 4.0. Esto requiere un ecosistema español capaz de hacerlo en los diversos niveles de producción, desarrollo, implementación y despliegue. Las tecnologías digitales que permiten la hibridación entre los dominios físicos tradicionales —mar, aire, tierra— y cibernético, así como el creciente dominio del espacio exterior, son: Internet de las cosas, *blockchain*, inteligencia artificial, ciberseguridad, 5G, *big data*, sistemas autónomos, robótica, computación avanzada, fabricación aditiva y la realidad aumentada. La digitalización va acompañada de la innovación: un binomio casi indivisible, pero no necesariamente siempre entrelazado. Ello significa que las empresas no solamente deben encaminar sus productos hacia la integración de tecnologías *per se* dentro de los sistemas de seguridad y defensa, sino que otras industrias —no necesariamente vinculadas a la seguridad y defensa— pueden complementar a estas últimas aportando valor

¹⁷⁶ INSPECTOR GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE DEFENSA. *Audit of Governance and Protection of Department of Defense Artificial Intelligence Data and Technology*. Washington, DC: Department of Defense 2020. Disponible en <https://media.defense.gov/2020/Jul/01/2002347967/-1/-1/1/DODIG-2020-098.PDF>.

¹⁷⁷ VICENTE OLIVA, S. «Protección del conocimiento y de tecnología con utilidad de defensa». *Economía Industrial Núm.412: Industria de Defensa*. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo 2019, pp. 77-88.

¹⁷⁸ MINISTERIO DE DEFENSA. *Perspectiva de la Industria de Defensa*. Madrid: Ministerio de Defensa 2019, pp. 24-30.

¹⁷⁹ MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO. *Directrices Generales de la nueva Política Industrial española 2030*. Madrid: MINOCTUR 2019.

añadido en innovación. Con ello nos referimos a la biotecnología, nuevos materiales, avances en navegación y posicionamiento, o la impresión 3D. En este sentido, el ecosistema español de la industria de seguridad y defensa puede revalorizarse si va acompañado de sectores que, sin estar vinculados al tema, pueden aportarle valor añadido mediante tecnologías complementarias o facilitadoras.

Conclusiones

Como hemos visto, la construcción de la defensa europea se está realizando de modo gradual, funcional y a diferentes velocidades, a semejanza de lo que ha sucedido en la UE tradicionalmente en otros ámbitos¹⁸⁰. En este sentido, resulta necesario lograr un programa marco incluyente de defensa, teniendo en cuenta que las inversiones son a largo o muy largo plazo.

En todo este proceso, el principio de coherencia debe quedar salvaguardado y desempeñar un papel central, como reconocen la Unión Europea y los Estados miembros a través de sus diversos acuerdos, iniciativas y documentos. Por eso, resulta tan importante seguir las recomendaciones que se han avanzado en el texto de este artículo como propuestas de mejora: fomentar los proyectos de colaboración en el concreto aspecto de la defensa terrestre mediante un mayor y consistente esfuerzo financiero; apostar por la especialización coordinada de las políticas industriales nacionales, lo que rendirá frutos positivos a largo plazo y, por tanto, olvidarse de exigir un retorno directo y recíproco de cada inversión; y facilitar una distribución de los proyectos de forma más inclusiva entre todos los Estados miembros, prestando una especial atención a la inserción en ellos de los países con menores capacidades industriales o económicas.

En cuanto a España, la participación del conglomerado de la industria nacional de defensa en la mayoría de los programas principales demuestra el ímpetu español en subirse al tren de la innovación. Su objetivo es especializarse en productos de alta gama en la cadena de valor. Si bien quedan todavía muchos retos por lograr en materia de posicionamiento europeo con respecto a otros países, los esfuerzos realizados a paso agigantado en los últimos años manifiestan el vigor por convertirse en uno de los socios principales y líderes del sector. Para ello, la colaboración a través de la transferencia tecnológica y la consolidación de mayores redes de colaboración en el seno de nuestro país resultan dos medidas esenciales para llevarlo a cabo. Todo ello abre, además, nuevas líneas de investigación para la consideración de las relaciones civil-militares como un factor de empuje hacia el logro de la ambición que se está iniciando en nuestro país.

¹⁸⁰ ROLDÁN BARBERO, J., *Op. cit.*, p. 3; DE CASTRO RUANO, J. L. «Hacia una Unión Europea de la Defensa o cómo hacer de la necesidad virtud». *Anuario Español de Derecho Internacional*. 2018, vol. 34, pp. 1045-1073; y ALFONSO MEIRIÑO, A. «La globalización de los asuntos de defensa: capacidades militares, mercado e industria». *Cuadernos de Estrategia*. 2015, n.º 175, pp. 143-186.

Así, más allá de las etiquetas emanadas desde la cúpula comunitaria sobre «autonomía estratégica» o la reciente «cooperación estratégica» —mediante la cual pretende conseguir nuevos socios regionales en materia de seguridad y defensa—, es en el principio de coherencia en donde reside tanto la necesidad como la oportunidad para el posicionamiento español en el escenario europeo, así como el refuerzo de la Unión Europea como actor geopolíticamente significativo.

Bibliografía

- AGUIAR, P. *Coherencia y Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea*. Cerdanyola del Vallès: Institut Universitari d'Estudis Europeus 2004.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F.; CORNAGO PRIETO, N. «El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial». *Revista Española de Derecho Internacional*. 1998, vol. 50, n.º 1, pp. 59-113.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. «La Cooperación Estructurada Permanente: haciendo creíble la Alianza Defensiva de la Unión Europea, sin perder la condición de potencia normativa y diplomática». *Anuario Español de Derecho Internacional*. 2018, vol. 34, pp. 1003-1020.
- ALFONSO MEIRIÑO, A. «La globalización de los asuntos de defensa: capacidades militares, mercado e industria». *Cuadernos de Estrategia*. 2015, n.º 175, pp. 143-186.
- ÁLVAREZ, G.; IGLESIAS, J. «El Plan de Acción Europeo de Defensa, un impulso a la industria de defensa y un medio de integración de la Unión Europea». *Boletín I.E.E.E.* 9/2018, de 22 de enero de 2018, pp. 385-402.
- ÁLVAREZ VERDUGO, M. *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*. Madrid: Dykinson 2003.
- ARTEAGA, F.; SIMÓN, L. «El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española». *Elcano Policy Papers*. Madrid: Real Instituto Elcano 2019.
- AYUSO, A. *El reto de la coherencia de políticas para el desarrollo en la Agenda 2030*. Barcelona: CIDOB 2018.
- AZNAR GÓMEZ, M. J. «¿Es posible una *identidad europea de defensa*? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 1998, vol. 2, n.º 4, pp. 619-638.
- BARBÉ, E. *La seguridad en la nueva Europa*. Madrid: La Catarata 1995.
- «La Política Exterior y de Seguridad Común en la reforma del Tratado de la Unión Europea». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. 1997, n.º 1, pp. 7-21.
- BARBÉ, E. (coord.). *Política Exterior Europea*. Barcelona: Ariel 2000.

- BARTRINA, J. A.; RAMOS, C. «El desarrollo de una base tecnológica e industrial europea de defensa: una perspectiva desde España». En: AA.ºVV. *La industria de defensa en España tras los consejos europeos de diciembre de 2013 y junio de 2015*. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas 2015, pp. 151-188.
- BIAVA, A.; DRENT, M.; HERD, G. P. «Characterizing the European Union's Strategic Culture: An Analytical Framework». *Journal of Common Market Studies*, UACES. 2011, pp. 1-22.
- CALCARA, A. «Cooperation and conflict in the European defence-industrial field: the role of relative gains». *Defence Studies*. 2018, vol. 18, n.º 4, pp. 474-497.
- CARBONE, M. «Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development». *European Integration*. 2008, vol. 30, n.º 3, pp. 323-342.
- CARDONA LLORÉNS, J. «La dimensión de la seguridad en la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea». En: MARTÍNEZ VÁZQUEZ DE CASTRO, L. (ed.). *Historia y Derecho. Estudios Jurídicos en homenaje al Profesor Arcadio García Sanz*. Valencia: Tirant lo Blanch 1995, pp. 177-200.
- CEBADA ROMERO, A.; PÉREZ GONZÁLEZ, C. *El Alto Representante de la PESC y la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa*. Madrid: Dykinson 2003.
- CESEDEN. *La industria y la tecnología en la Política Europea de Seguridad y Defensa*. Madrid: Ministerio de Defensa 2008.
- CHICHARRO, A. «Coherencia de políticas para el desarrollo en la Unión Europea». *Iberoamerican Journal of Development Studies*. 2017, vol. 6, n.º 1, pp. 4-25.
- CONDE PÉREZ, E. *Los instrumentos de la política exterior de la Unión Europea*. Madrid: UCM 2002.
- COSIDÓ GUTIÉRREZ, I. «La Política Exterior y de Seguridad Común: la cuestión nuclear». En: CESEDEN. *La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el nuevo marco del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP)*. Madrid: Ministerio de Defensa 1996, pp. 15-33.
- COZ FERNÁNDEZ, J. R.; VALIÑO CASTRO, A. «Integración de un modelo de gestión del conocimiento para evaluar el impacto económico en la gestión de programas del sector de la defensa». *Economía Industrial Núm.412: Industria de Defensa*. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo 2019, pp. 57-65.
- DE CASTRO RUANO, J. L. «Hacia una Unión Europea de la Defensa o cómo hacer de la necesidad virtud». *Anuario Español de Derecho Internacional*. 2018, vol. 34, pp. 1045-1073.
- DE SOLA DOMINGO, M. «La Cooperación Política Europea». *Anuario del Centro de la UNED*. 1985, vol. 2, pp. 49-62.
- DRENT, M.; KRUIJVER, K.; ZANDEE, D. *Military Mobility and the EU-NATO Conundrum. Clingendael Report*. La Haya: Clingendael Institute 2019.

- DUFFIELD, J. S. «Political Culture and State Behaviour: Why Germany Confounds Neorealism». *International Organization*. 1999, n.º 53, pp. 765-803.
- DUKE, S. *Consistency as an Issue in EU External Activities*. Maastricht: European Institute of Public Administration 1999.
- ENGBRINK, S. D. «The European Union's External Action: Coherence in European Union Foreign Policy despite Separate Legal Orders». *Legal Issues of Economic Integration*. 2017, vol. 44, n.º 1, pp. 5-48.
- ESTRADA CAÑAMARES, M. «'Building Coherent EU Responses': Coherence as a Structural Principle in EU External Relations». En: CREMONA, M. (ed.). *Structural Principles in EU External Relations Law*. Oxford: Hart 2018, pp. 243-262.
- EU Institute for Security Studies. «Permanent Structured Cooperation: What's in a name?». *Chaillot Papers*. 2019, n.º 142.
- FERNÁNDEZ SOLA, N. «El impacto de un eventual Triunvirato sobre la política de defensa de la Unión Europea». *ARI (Real Instituto Elcano)*. 2004, n.º 10, pp. 9-12.
- FIOTT, D. «The EU, NATO and the European defence market: do institutional responses to defence globalisation matter?». *European Security*. 2017, vol. 26, pp. 398-414.
- «Defence industry, industrial cooperation and military mobility». En: LINDSTROM, G.; TARDY, T. (eds.). *The EU and NATO: The essential partners*. Paris: European Union Institute for Security Studies 2019, pp. 44-51.
- FONFRÍA MESA, A. «La Agencia Europea de Defensa y la colaboración industrial en defensa» (68/2015). Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa 2019.
- GARCÍA PÉREZ, R. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*. Madrid: UNED 2003.
- «Las misiones PESD como instrumento de política exterior de la UE». En: *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*. Bilbao: Universidad del País Vasco 2010, pp. 21-71.
- GAUTIER, P. «Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union». *European Law Journal*. 2004, vol. 10, n.º 1, pp. 23-41.
- GEBHARDT, C. «The Problem of Coherence in the European Union's International Relations». En: HILL, Ch.; SMITH, M.; VANHOONACKER, S. (eds.). *International Relations and the European Union*. 3.ª ed. Oxford: Oxford University Press 2017, pp. 123-142.
- GONZÁLEZ ALONSO, L. N. «La Política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2001, vol. 5, n.º 9, pp. 197-238.

- «De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2003, vol. 7, n.º 15, pp. 653-682.
- GONZÁLEZ VEGA, J. A. «Los “Acuerdos de Niza”, la PESC y la arquitectura europea de seguridad y defensa». *Suplemento BEUR*. 2001, n.º 9, pp. 11-28.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. «El Tratado de Ámsterdam (1997) y la defensa de Europa». En: PELÁEZ MARÓN, J. M. (dir.). *Cuestiones actuales de Derecho Comunitario Europeo*. Vol. 4. Córdoba: Universidad de Córdoba 1998, pp. 157-175.
- HERTOG, L.; STROB, S. «Coherence in EU External Relations: Concepts and Legal Rotting of an Ambiguous Term». *European Foreign Affairs Review*. 2013, vol. 18, n.º 3, pp. 373-388.
- HERRERO DE LA FUENTE, A. A. «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras la “cumbre” de Niza. La política europea de seguridad y defensa». *Noticias UE*. 2003, n.º 218, pp. 63-78.
- HOWORTH, J. «The CESDP and the Forging of a European Security Culture». *Politique Européenne*. 2002, n.º 8, pp. 88-108.
- INSPECTOR GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE DEFENSA. *Audit of Governance and Protection of Department of Defense Artificial Intelligence Data and Technology*. Washington, U.S.: Department of Defense 2020.
- JORGE URBINA, J. «Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2001, vol. 5, n.º 10, pp. 439-471.
- KRENZLER, H.-G.; SCHNEIDER, H. «The Question of Consistency». En: REGELSBERGER, E.; DE SCHOUTHEETE DE Tervarent, P.; WESSELS, W. (eds.). *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*. Boulder: Lynne Rienner 1997, pp. 133-151.
- LIÑÁN NOGUERAS, D. J. «Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea». *Revista de Instituciones Europeas*. 1992, vol. 19, n.º 3, pp. 797-825.
- «Flexibilité et Politique Étrangère et de Sécurité Commune de l’Union européenne». En: AA. VV. *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*. Bruxelles: Bruylant 1999, pp. 1139-1159.
- «Ciudadanía europea y crisis: apuntes para una revisión conceptual». En: LIÑÁN NOGUERAS, D. J.; SEGURA SERRANO, A.; GARCÍA SEGURA, C. (co-ords.). *Las crisis políticas y económicas: Nuevos escenarios internacionales*. Madrid: Tecnos 2014, pp. 77-90.
- LÓPEZ DE, J. «La Agencia Europea de Defensa como plataforma para el progreso de la Política Común de Seguridad y Defensa». *Análisis GESI (Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, Universidad de Granada)*. 15/2018, 20 de marzo de 2018.

- LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E. «La nueva Cooperación Estructurada Permanente: ¿impulso definitivo para una verdadera Política Común de Seguridad y Defensa en Europa?». *Anuario Español de Derecho Internacional*. 2018, vol. 34, pp. 1075-1097.
- MANGAS MARTÍN, A. «Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza». En: MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. (coord.). *Tratado de Niza. Análisis, comentarios y texto*. Madrid: Colex 2002, pp. 67-82.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F. «El sistema de Cooperación Política Europea». *Revista de Instituciones Europeas*. 1980, vol. 7, n.º 2, pp. 607-631.
- MARTÍ SAMPERE, C. «Implicaciones de los fondos y programas de la Comisión para la investigación y desarrollo de las capacidades militares de la UE». *Análisis del Real Instituto Elcano*. N.º 93, 21/11/2017.
- MARTÍN ARRIBAS, J. J. «Consideraciones sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea». *Gaceta Jurídica*. 1994, B-95, pp. 17-25; y 1994, B-96, pp. 5-10.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. «La cláusula de cooperación reforzada a la luz del Tratado de Niza: crónica de una modificación necesaria». *Noticias UE*. 2003, n.º 218, pp. 95-109.
- MEYER, C. «Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms». *European Journal of International Relations*. 2005, vol. 11, n.º 4, pp. 523-549.
- MINISTERIO DE DEFENSA. «Criterios básicos para el establecimiento de la política industrial de Defensa». *Cuadernos de Política Industrial de Defensa*. Madrid, 2010, n.º 1.
- *Perspectiva de la Industria de Defensa*. Madrid, 2019.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO. *Directrices Generales de la nueva Política Industrial española 2030*. Madrid, 2019.
- MISSIROLI, A. (ed.). *Coherence for Security Policy: Debates-Cases-Assessments*. Paris: Institute for Security Studies-UEO 2001.
- «European Security Policy: The Challenge of Coherence». *European Foreign Affairs Review*. 2001, vol. 6, n.º 2, pp. 177-196.
- «Coherence, Effectiveness and Flexibility for CFSP/ESDP». En: REIFER, E.; RUMMEL, R.; SCHMIDT, P. (eds.). *Europas ferne Streitmacht*. Hamburg: Mittler 2002, pp. 119-148.
- NANCY, J. *A dos años de las elecciones europeas de 2019. Eurobarómetro especial del Parlamento Europeo*. Unión Europea, abril de 2017.
- NEUWAHL, N. «Foreign and Security Policy and the Implementation of the Requirement of “Consistency” under the Treaty on European Union». En: TWOM-

- EY, P. M.; O'KEEFFE, D. (eds.). *Legal Issues of the Maastricht Treaty*. Londres: Chancery 1994, pp. 227-246.
- NUTTALL, S. «Coherence and Consistency». En: HILL, Ch.; SMITH, M. (eds.). *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press 2005, pp. 91-III.
- ORTEGA, M. «Beyond Petersberg: missions for the EU military forces». En: GNE-SOTTO, N. (ed.). *EU Security and Defence Policy: the first five years (1999-2004)*. Paris: EU Institute for Security Studies 2004, pp. 73-88.
- ORTÚZAR MATURANA, R.; MOLINA MORENO, V.; PASCUAL JIMÉNEZ, R. «Metodología para el análisis económico de activos del sector de la defensa: criterio fundamentado en el parámetro de ciclo de vida». *Economía Industrial Núm. 412: Industria de Defensa*. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo 2019, pp. 43-47.
- PARDO GARCÍA-VALDECASAS, J. J. *et al. La Contratación y el Artículo 346 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea*. Documento de Trabajo del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), 2/2017.
- PÉREZ DE LAS HERAS, N. (coord.). *La Agencia Europea de Defensa: Su contribución al desarrollo de una capacidad militar autónoma de la Unión Europea*. Cizur Menor: Aranzadi 2008.
- PÉREZ-PRAT DURBÁN, L. *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*. Madrid: UAM 1991.
- PINTADO RODRÍGUEZ, C. «Pooling & Sharing y la industria europea de defensa. Viejas ideas para nuevas soluciones». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa 2013, n.º 104.
- PIÑOL RULL, J. L.; GONZÁLEZ BONDÍA, A. «El lento establecimiento de una política europea de defensa común». *Anuario Internacional CIDOB* 1994. pp. 131-144.
- PORTELA, C.; RAUBE, K. «The EU Polity and Foreign Policy Coherence». *Journal of Contemporary European Research*. 2012, vol. 8, n.º 1, pp. 3-20.
- REMIRO BROTONS, A. «Política Exterior Común». En: REMIRO BROTONS, A. (ed.). *Breve Diccionario del Tratado de Unión Europea*. Madrid: Política Exterior-CERI 1993, pp. 206-210.
- «¿Qué ha significado el Tratado de Ámsterdam para la PESC?». *Gaceta Jurídica*. 1998, n.º 29, pp. 71-104.
- REYNAERT, V. «European Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence». *The Hague Journal of Diplomacy*. 2012, vol. 7, n.º 2, pp. 207-226.

- RICHTER, S. «Facing the Monster 'Juste retour': On the Net Financial Position of Member States vis-à-vis the EU Budget and a Proposal for Reform». *WIIW Research Report*. 2008, n.º 348.
- ROBLES CARRILLO, M. A. «La financiación de la PESCE». *Revista de Instituciones Europeas*. 1995, vol. 22, n.º 1, pp. 101-146.
- *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*. Madrid: McGraw-Hill 1997.
- ROLDÁN BARBERO, J. «La Europa de la Defensa pasa a la ofensiva». *Revista General de Derecho Europeo*. 2017, n.º 43.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I. «La Unión Europea y su política exterior y de seguridad». *Revista de Instituciones Europeas*. 1993, vol. 20, n.º 3, pp. 773-796.
- TIETJE, C. «The Concept of Coherence in the Treaty on European Union and the Common Foreign and Security Policy». *European Foreign Affairs Review*. 1997, vol. 2, pp. 211-233.
- VERGARA MELERO, J. A. *Capacidades militares y defensa común en el ámbito de la Unión Europea (1999-2014)*. Tesis doctoral. Universidad de Granada, Granada, 2015.
- VICENTE OLIVA, S. «Protección del conocimiento y de tecnología con utilidad de defensa». *Economía Industrial Núm.412: Industria de Defensa*. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo 2019, pp. 77-88.
- VILANOVA, P.; FERNÁNDEZ, N. (coords.). *Europa: el debate sobre defensa y seguridad*. Barcelona: Universidad de Barcelona 2001.
- VÍLCHEZ VIVANCO, M. «La industria de defensa en el marco europeo». *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*. 2018, vol. 19, pp. 1-22.
- WESSEL, R. A. *The European Union's Foreign and Security Policy. A Legal Institutional Perspective*. La Haya: Kluwer 1999.

Artículo recibido: 15 de abril de 2020.

Artículo aceptado: 12 de diciembre de 2020.

Javier Ruiz Arévalo

Coronel del Ejército de Tierra. Doctor en Derecho

Correo: jmarruiz@hotmail.com>

El papel de los actores regionales en el proceso de paz afgano

Resumen

El pasado 29 de febrero, EE UU y una representación de la insurgencia talibán firmaron un principio de acuerdo que, de prosperar, concluirá con la firma de un acuerdo de paz entre este grupo y el gobierno afgano. Para que las negociaciones que ahora se inician prosperen, resulta imprescindible el apoyo de las potencias regionales. Predecir la actitud que puedan adoptar según vaya avanzando el proceso requiere analizar la postura inicial de cada uno de ellos, sus intereses en Afganistán, lo que pueden esperar de un posible acuerdo de paz y, sobre todo, lo que en ningún caso aceptarían. De hecho, encontrar un equilibrio entre todos estos intereses, muchas veces contrapuestos, es una de las claves del proceso en curso.

Palabras clave

Acuerdo de paz en Afganistán, conflicto India-Pakistán, Talibán, Retirada de EE UU de Afganistán, Sudeste Asiático.

Abstract

On February 29th, the United States and the Taliban signed an agreement that, if successful, will end with the signing of a peace agreement between the insurgent group and the Afghan government. For the negotiations that are now beginning to prosper, the support of the regional powers is essen-

tial. Predicting the attitude they can adopt as the process progresses requires analysing the initial position of each of them, their interests in Afghanistan, what they can expect from a possible peace agreement and, above all, what they would never accept. In fact, finding a balance between all these interests, which are often opposed, is one of the keys to the ongoing process.

Keywords

Afghanistan Peace Agreement, India-Pakistan Conflict, US Withdraw from Afghanistan, South-East Asia.

Citar este artículo:

RUIZ AREVALO, JAVIER. (2020). «El papel de los actores regionales en el proceso de paz afgano», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 16, pp. **221-250**

«To jaw-jaw is always better than to war-war»

Winston Churchill

El pasado 29 de febrero, EE UU y la insurgencia talibán firmaron un principio de acuerdo que, de prosperar, concluirá con la firma de un acuerdo de paz entre este grupo y el gobierno afgano, poniendo fin así a un conflicto que se ha prolongado ya casi dos décadas. Para que las negociaciones que ahora se inician acaben desembocando en un escenario deseable, deben concurrir muchas condiciones. Una de ellas es el apoyo de las potencias regionales o, al menos, su consentimiento implícito. Un posible acuerdo entre el Gobierno de Kabul y los talibanes difícilmente podrá llevar a una paz duradera si no cuenta con el respaldo de los actores regionales que, en mayor o menor medida, tienen intereses en Afganistán. Predecir la actitud que puedan adoptar según vaya avanzando el proceso requiere analizar la postura de cada uno de ellos, sus intereses en Afganistán, los beneficios que podría reportarles un acuerdo de paz y, sobre todo, lo que en ningún caso aceptarían. De hecho, encontrar un equilibrio entre todos estos intereses, muchas veces contrapuestos, es una de las claves del proceso en curso.

En este artículo se va a analizar la posición de los principales actores regionales, los que disponen de la capacidad para hacer fracasar las negociaciones o, al menos, dificultar o facilitar su avance. Estos actores principales son, por orden de proximidad: las repúblicas centroasiáticas, Pakistán, Irán, China, India y Rusia.

Actores regionales en el conflicto afgano

«Afganistán es un país pobre, montañoso, sin litoral, con un gobierno central débil y, aunque es difícil de controlar, siempre ha sido desestabilizado con demasiada facilidad por las depredaciones y manipulaciones de poderes más grandes. Para asegurar la paz, sería necesario un acuerdo entre los actores regionales para promover la no interferencia mutua en los asuntos internos de Afganistán.»¹

Estas palabras resumen a la perfección la realidad de Afganistán frente a las potencias regionales que pueden condicionar su futuro. Y son perfectamente válidas en la coyuntura actual. El resultado de las conversaciones de paz en curso está condicionado, por supuesto, por la capacidad de llegar a un acuerdo los propios afganos. Pero también por los intereses y sus vecinos, que podrían optar por sacrificar un posible escenario de paz si su resultado no llegara a colmar sus expectativas particulares. Es por ello necesario conocer cuáles son las visiones de esos Estados vecinos y su capacidad real de influir en el proceso.

.....

¹ THIER, J. Alexander. *Afghanistan's Rocky Path to Peace*. Current History. Abril de 2010. P. 133

El factor étnico-religioso

Antes de comenzar a analizar las posturas de estos actores, es necesario analizar un aspecto de la realidad afgana que tiene un indudable peso en sus relaciones con sus vecinos: Afganistán es un país multiétnico y multiconfesional², cuyos grupos étnico-religiosos mantienen vínculos muy estrechos con sus vecinos. Obviando pequeñas minorías sin peso específico suficiente como para condicionar el futuro del país, podemos distinguir cuatro grandes grupos étnicos: pastunes, tayikos, uzbekos y hazaras³.

Los pastunes, el grupo más numeroso, son sunitas, hablan pasto y se distribuyen entre Afganistán y Pakistán, separados por la Línea Durand, impuesta por los británicos y que no es reconocida como una frontera legítima por todos los actores, sobre todo desde Afganistán. En Afganistán, habitan principalmente a lo largo de las provincias del sur y del este fronterizas con Pakistán. La relación entre los pastunes afganos y Pakistán es uno de los factores más relevantes dentro del conflicto afgano y explica la influencia que Pakistán siempre ha tenido sobre los talibán y las tensiones que ello le genera con el gobierno de Kabul⁴.

En segundo lugar, los tayikos, sunitas también, habitan principalmente en las provincias al norte de Kabul y hablan el farsi, lengua que les vincula culturalmente a Irán y Tayikistán, con los que mantienen un estrecho vínculo. Sus raíces persas les han permitido mantener tradicionalmente buenas relaciones con Teherán. En las tierras centrales del país, conocidas por ello como Hazarajat, habitan los hazaras, chiitas de origen centroasiático que han sido tradicionalmente una minoría protegida por Irán debido a su condición religiosa y a que, tradicionalmente, han sido una minoría muy desfavorecida. En las provincias del noroeste habitan los uzbekos, sunitas que hablan una variante del turco y mantienen relaciones muy estrechas con Uzbekistán y con Turquía. Las alianzas étnicas y religiosas que derivan de estos vínculos son un factor que siempre ha condicionado las relaciones de Afganistán con sus vecinos y que continuarán haciéndolo durante el proceso de paz en curso. Aunque no es este el único vínculo entre Afganistán y sus vecinos, ya que existen también intereses económicos, de seguridad y geopolíticos que condicionan estas relaciones.

² Se hace referencia a la existencia de una mayoría sunita y una minoría chiita.

³ Para un análisis más detallado de la realidad étnica y religiosa de Afganistán y sus consecuencias históricas ver: RUIZ ARÉVALO, Javier (2014). *Afganistán. Claves para Entender el Pasado. Pistas para Intuir el Futuro*. Universidad de Granada. Pp. 133-149. También: INSTITUTO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. *Análisis geopolítico de Afganistán*. Documento de Análisis 12/2011.

⁴ Un análisis exhaustivo del papel de Paquistán. RASHID, Ahmed (2012). *Pakistan on the Brink. The Future of America. Pakistan and Afghanistan*. Viking.

Intereses regionales

Cada uno de los vecinos de Afganistán apoya a algún grupo político dentro de sus fronteras y justifica su interferencia en virtud de sus propios intereses geopolíticos, económicos o religiosos.

A la hora de analizar el papel que estos actores regionales pueden jugar en el proceso de paz puede haber discrepancias sobre el papel que se atribuye a cada uno de ellos, sobre los grupos a los que apoya o sobre el contenido de esos apoyos. Esto es así porque muchos de estos apoyos, aunque haya evidencias, son desmentidos públicamente por quienes los prestan. También porque con frecuencia, «juegan a dos barajas», apoyando simultáneamente a grupos progubernamentales e insurgentes, o porque hay una gran distancia entre sus declaraciones oficiales y sus actuaciones efectivas. Aun así, existe un amplio consenso en que la mayoría de los vecinos de Afganistán quieren que se llegue a un acuerdo que garantice la paz y prevenga la propagación de focos de inestabilidad en la región. Además, excepto India, todos quieren que Estados Unidos abandone Afganistán sin establecer una presencia militar permanente. Al mismo tiempo, ninguno quiere que se produzca una retirada precipitada de Estados Unidos, que pudiera provocar una nueva guerra civil⁵.

Los desacuerdos son numerosos y es probable que en el futuro alguno de estos vecinos continúe apoyando a *proxies* rivales. Aun así, puede esperarse que los actores regionales tenderán a facilitar las negociaciones de paz, siempre y cuando los acuerdos que se vayan alcanzando no rebasen las líneas rojas que cada uno haya establecido. La necesidad, sentida por todos los actores regionales, de frenar una escalada de violencia en sus fronteras propicia esta actitud positiva, aunque sea con restricciones. También lo hace la voluntad de asegurar su participación en un eventual acuerdo político, en la inteligencia de que es más sencillo defender sus intereses actuando dentro del marco de las negociaciones en curso que actuando al margen de ellas.

Un conflicto bilateral de alcance regional

¿Un conflicto bilateral?

La fase actual del conflicto afgano, iniciada en 2001, involucra a muchos actores, tanto nacionales como internacionales; estatales y no estatales. Sin embargo, desde sus orígenes, se ha tendido a simplificarlo como un conflicto bilateral que enfrenta a dos actores: el Gobierno afgano, con sus aliados liderados por EEUU,

⁵ GOBIERNO DE CANADÁ. *Afghanistan. The precarious struggle for stability. Highlights from an unclassified workshop of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS)*. Mayo de 2019. P. 48.

y la insurgencia talibán. Tanto el alto el fuego de junio de 2018⁶, como las conversaciones de paz iniciadas poco después⁷ y el actual proceso de paz⁸ refuerzan la idea de un modelo simple de conflicto con dos bandos. Lo cierto es que los miles de enfrentamientos armados que se producen cada año enfrentan en casi todos los casos a fuerzas progubernamentales y a la insurgencia talibana. Los conflictos entre estas dos partes representan más del 95% de los incidentes violentos en Afganistán, lo que ha convertido a otros grupos armados en un factor insignificante dentro del conflicto⁹. No se puede ignorar el papel de los actores secundarios, pero ninguno de ellos tiene influencia suficiente para controlar la guerra o dictar los términos de un eventual acuerdo de paz, aunque su efecto acumulativo sí puede ser sustancial¹⁰.

En el verano de 2018, la declaración de un cese de las hostilidades emitida por el Gobierno afgano y el de EE UU fue ratificada por los talibanes, lo que dio lugar a un cese de la violencia durante tres días en la mayor parte del territorio¹¹. En palabras del presidente Ashraf Ghani, se trataba de «un experimento controlado» que «demuestra disciplina». Hay un interlocutor [los talibanes] al que debemos tomar en serio¹². El hecho de que los tres actores principales en este proceso (EE UU, el Gobierno afgano y los talibanes) acordaran y respetaran este acto de confianza mutua puede considerarse el primer paso del proceso de paz en curso. El hecho de que su aplicación supusiera una reducción drástica de la violencia confirma su protagonismo absoluto en el conflicto armado¹³.

6 BBC NEWS. *Afghan Taliban agree three-day ceasefire, their first*. 9 de junio de 2018. <https://www.bbc.com/news/world-asia-44423032>. Visitado el 02/03/2020

7 RUIZ AREVALO, Javier (2019). «Conversaciones de paz sobre Afganistán ¿Una última oportunidad para la paz?» *Revista Española de Estudios Internacionales*, Vol. 5 n.º. 2. P. 146 y ss.

8 RUIZ ARÉVALO, Javier. *El reinicio de las conversaciones de Estados Unidos con los Talibán*. Global Strategy. Marzo 2020. <https://global-strategy.org/el-reinicio-de-las-conversaciones-de-estados-unidos-con-los-taliban/>

9 GOBIERNO DE CANADÁ, 2019: 48

10 A lo largo del artículo se relacionaran los actores principales en el conflicto, no entrando a analizar a actores considerados secundarios, como las repúblicas centroasiáticas o Turquía que, por su escasa relevancia y su alineamiento con Moscú en el primer caso, o por su lejanía y escaso interés en el conflicto en el segundo, no van a condicionar el proceso de paz.

11 INTERNATIONAL CRISIS GROUP. «Building on Afghanistan's Fleeting Ceasefire». Asia Report n.º 298, 19 de Julio de 2018

12 NATO Engages Day 2: A Conversation with Mohammad Ashraf Ghani Ahmadzai, German Marshall Fund. 16 de julio de 2018.

13 El ministerio del interior afgano cuantificó en un 80% el grado de reducción de la violencia. GEORGE, S. «A glimpse of peace in Afghanistan». *The Washington Post*. 27 de febrero de 2020. Dato difícil de valorar, pero que pone en evidencia que el alto el fuego fue respetado por todos, con muy limitadas excepciones. RAHIMI, Z. «Soldiers, 9 Civilians Killed Since Start of RIV: Afghan Govt». *Tolo News*. 28 de febrero de 2020.

A pesar de que en muchas ocasiones se les presente como actores de la Yihad global, alineados con Al Qaeda o el ISIS, la realidad es que los talibanes son básicamente actores domésticos. De hecho, en la insurgencia talibán hay más de nacionalismo que de yihadismo global. La mayoría de los insurgentes lucha cerca de su propia casa y lo hace por objetivos que no van más allá de Afganistán. Los talibanes gobiernan parte del territorio afgano, gestionando servicios como la educación, la salud, la justicia y los impuestos¹⁴. Y lo hacen sin ninguna vocación de integración en presuntos califatos supranacionales. Esta realidad hace que los actores regionales más relevantes en el conflicto no enmarquen este en conflictos globales más amplios, como la confrontación del islamismo radical con Occidente y con los regímenes musulmanes «tibios». Las dinámicas internacionales que condicionan de manera más directa a este conflicto son las regionales. Son los lazos étnico-religiosos transfronterizos, las alianzas o enfrentamientos ancestrales entre vecinos, y el temor a la expansión de la inestabilidad las que condicionan el contexto del conflicto. Sin negar que actores como Irán o Rusia, como veremos a lo largo de este artículo, enmarquen sus decisiones dentro del conflicto que les enfrenta con EE UU.

Un conflicto bilateral con multitud de actores secundarios

El modo en el que el conflicto ha escalado en los últimos años ha puesto de manifiesto los niveles crecientes de asistencia directa de los países vecinos a los talibanes y a otros actores no estatales. Pakistán, Irán, India y China apoyan política, económica o militarmente a distintos grupos afganos. Este apoyo pretende, en muchos casos, proteger sus propios intereses dentro de Afganistán, sosteniendo a quienes se considera más próximos por motivos étnicos o religiosos (talibanes, caudillos militares, líderes de milicias)¹⁵. Consecuencia de esta situación es que algunos actores regionales prestan apoyo, de manera calibrada, a facciones rivales de ambos bandos. O a facciones rivales dentro del mismo bando. También explica los cambios en la elección de aliados que pueden observarse con cierta frecuencia. Un ejemplo claro de esta actitud lo representa Irán, que ha apoyado en algún momento a ambos bandos y ha ido adaptando su estrategia de apoyos a las circunstancias de cada momento.

La figura 1 muestra, de manera ilustrativa, no exhaustiva, estas líneas de apoyo que configuran el conflicto.

14 JACKSON, Ashley. «Life Under the Taliban Shadow Government». *ODI, Research reports and studies*. Junio de 2018.

15 «Mapping the Sources of Tension and the Interests of Regional Powers in Afghanistan and Pakistan». Presentación, Barcelona Centre for International Affairs, Diciembre de 2012.

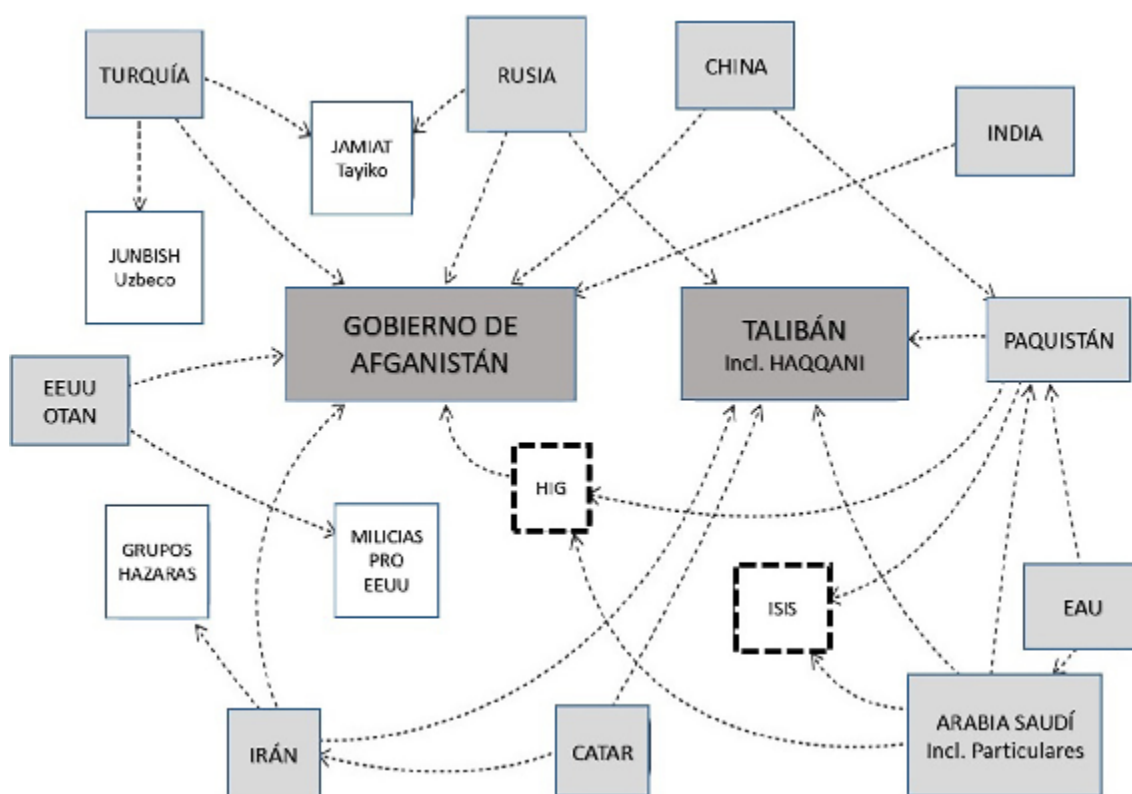


Figura 1. Apoyos internacionales en el conflicto afgano.
Adaptado de: Gobierno de Canadá, 2019: 49

En el centro de la imagen hay dos cuadros de texto que representan a los dos actores principales: el Gobierno de Afganistán y los talibanes. Los cuadros de texto que rodean a estos dos cuadros centrales representan a los actores estatales (fondo gris) y no estatales que operan en la región (fondo blanco. Con borde discontinuo, grupos terroristas). Las flechas de conexión muestran los flujos de apoyo a cada una de las entidades centrales o a otros grupos:

- Turquía apoya al Gobierno de Afganistán, al partido Jamiat, (Partido muyahidín tayiko fundado durante la guerra contra los comunistas por Burhanuddin Rabbani. Encabezó la oposición a Karzai dentro del régimen) y al partido Junbish (partido mayoritariamente uzbeko implantado en el noroeste del país. Tiene un carácter más bien izquierdista y secular, contando en sus filas con numerosos excomunistas. Su fundador y líder histórico es Abdul Rashid Dostum).
- Rusia apoya al Gobierno de Afganistán y a los talibanes (incluidos los haqqanis), además de al Jamiat.
- China apoya a los Gobiernos de Afganistán y Pakistán.
- Irán apoya a los talibanes (incluidos los haqqanis), al Gobierno de Afganistán y a los grupos Hazara.
- India apoya al Gobierno de Afganistán.
- Pakistán apoya a los talibanes (incluidos los haqqanis), al HIG (Grupo muyahidín creado por Gulbuddin Hekmatiar en 1979 y que ha realizado multitud de ataques terroristas contra el Gobierno afgano y sus aliados) y al ISIS (Estado Islámico, representado por su franquicia en la zona, el Estado Islámico en Jorasán).

- EAU apoya a Pakistán.
- Los sauditas (incluidos donantes privados) apoyan a Pakistán, al ISIS y al HIG. Los donantes de Arabia Saudí y otros países del Golfo sirven como vía para la recaudación de fondos para los talibanes, pero también apoyan a grupos rivales como el ISIS y HIG.
- Catar apoya a los talibanes (incluidos los haqqanis) e Irán. Actúa como avanzada diplomática para los talibanes, al tiempo que apoya la política de Irán en la región contra sus rivales sunitas: Emiratos Árabes Unidos (EAU) y Arabia Saudí.
- El HIG apoya al Gobierno de Afganistán y, finalmente,
- Estados Unidos y la OTAN apoyan al Gobierno de Afganistán y a las milicias proestadounidenses.

Un simple vistazo a la figura demuestra que, aunque puedan apreciarse dos polos centrales, calificar de bilateral al conflicto afgano resulta, como mínimo, impreciso. Y esto es algo que debe tenerse en cuenta a la hora de valorar los avances de las conversaciones entre los dos actores principales. Un acuerdo entre ambos no es garantía absoluta de paz si lo acordado no satisface, de manera sustancial, a alguno de los actores en escena.

Intereses en conflicto

Los intereses de cada uno de estos actores pueden analizarse apoyándose en el mismo gráfico, comenzando en la parte superior derecha de la figura y moviéndose en el sentido de las agujas del reloj. Es necesario recordar que, en muchos casos, los propios actores niegan los vínculos que van a exponerse a continuación¹⁶.

Para Pakistán e India, Afganistán es uno de los escenarios de su enfrentamiento global. India busca en Afganistán un aliado que permita amenazar a Pakistán desde su retaguardia. Pakistán pretende evitar, a toda costa, un gobierno afgano alineado con su rival, lo que le haría sentirse rodeado. Sus políticas de apoyos deben entenderse desde esa perspectiva. Para ello, ambos países mantienen estrechas relaciones políticas, económicas y militares, abiertas y encubiertas, con distintas entidades afganas, encaminadas a consolidar su posición y minar la de su adversario¹⁷. La articulación de gobierno afgano como una yuxtaposición de grupos políticos rivales facilita esta labor y permite que distintas facciones del propio gobierno se alineen con uno u otro de estos dos países. Pakistán, además de hacer frente a India, busca preservar su influencia regional apoyando a los talibanes, a la vez que respalda a varios grupos militantes como

¹⁶ Tal es el caso de Irán que niega el apoyo que ha venido prestando a los talibanes, pese a las evidencias que lo confirman. También Paquistán niega haber continuado apoyando a los talibanes afganos a pesar de los compromisos adquiridos con EEUU.

¹⁷ GOBIERNO DE CANADÁ, 2019: 49

el Estado Islámico de Jorasán y, anteriormente, a Hezbi Islami Gulbuddin (HIG), para mantener la presión sobre la India y el Gobierno Afgano. Pakistán no pretende, posiblemente, una victoria talibana, pero tampoco se siente seguro con un final negociado del conflicto, dado que una mayor estabilidad puede facilitar la presencia de India en Afganistán¹⁸. India, por su parte, mantiene estrechas relaciones con el gobierno de Kabul, con el que lleva años colaborando en la formación de funcionarios y proporcionando ayuda humanitaria, a pesar de ser el país del mundo con mayor número de personas afectadas por la pobreza¹⁹.

Para Irán, nada de los que ocurra en Afganistán le puede resultar ajeno. En primer lugar, por la enorme cantidad de refugiados afganos que habitan en su territorio y que Irán querría ver regresar a un Afganistán estable; por el flujo de drogas y otros comercios ilícitos que transitan a través de su larga frontera común y que han convertido el consumo de drogas en un problema de primer orden para Irán; por el vínculo moral que les une a las minorías chiitas afganas, particularmente a los hazaras, de los que se consideran protectores, y, por el temor a una presencia militar estadounidense prolongada o a un gobierno hostil en Kabul.

Además, otro aspecto relevante reside en la posición estratégica de Afganistán. Las comunicaciones desde Asia Central que, pasando por Afganistán, lleguen a los puertos iraníes son de interés estratégico para Irán, especialmente el puerto de ChaBahar, que daría la oportunidad a los iraníes al acceso a aguas libres sin tener que atravesar el estrecho de Ormuz²⁰. Además, Irán ve la parte oeste del territorio afgano como un área natural de influencia. Por todo ello, nada de lo que ocurra a su vecino oriental puede ser ajeno al interés de Irán, obligado a conjugar sus necesidades de estabilidad regional con las derivadas de su enfrentamiento con EE UU.

Turquía se está promocionando como potencia regional, por lo que, tanto sus relaciones con los talibanes, como su ascendiente sobre las poblaciones de lenguas túrquicas, son aspectos a tener en cuenta. En Afganistán se muestra fiel a su auto-proclamado papel de protectora de los pueblos de raza turca, apoyando a los uzbekos a través de hombres fuertes como Rashid Dostum del Partido Junbish, dominado por los uzbekos. También apoya, en menor medida, al Partido Jamiat, predominantemente tayiko, a través de figuras como Atta Mohammad Noor. Para Turquía, la situación final deseada consistiría en un Afganistán estable, sin presencia militar estadounidense y en el que uzbekos y tayikos conservaran cuotas de poder significativas.

18 WALLDAN, Matt y WRIGHT, Matthew. «Who Wants What Mapping the Parties' Interests in the Afghanistan Conflict». Research Paper. Asia Programme. Julio de 2014. P 7.

19 THIER, op. cit. P. 134.

20 CASTRO TORRES, José Ignacio (2018). «El eterno conflicto afgano: las mismas piezas en diferente posición sobre el tablero» en *Panorama geopolítico de los conflictos*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. P. 164.

Turquía, junto con Catar, trata de frenar la influencia saudita y de su aliado paquistaní en Oriente Medio, incluido Afganistán. El diálogo con los talibanes, abierto hace años por Catar, puede permitir a los turcos identificar a los líderes talibanes menos radicales y apoyarlos para llegar a un acuerdo durante las negociaciones. Por su parte, el ascendiente turco sobre Uzbekistán y Kazajistán puede hacer que estas repúblicas exsoviéticas cambien su postura contraria a negociar con los talibanes y se acerquen a los planteamientos actuales de Rusia²¹.

Rusia y otros miembros de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (CSTO por sus siglas en inglés²²) persiguen una estrategia de amortiguación, apoyan al gobierno de Kabul, pero mantienen a la vez relaciones con otros grupos armados. La actuación de Rusia en este conflicto viene condicionada, también, por sus relaciones con EE UU y la OTAN. A medida que estas relaciones se han ido enfriando, Rusia ha denegado a EE UU apoyos inicialmente prestados, como el uso de la base aérea de Manás²³ o de la red de distribución norte²⁴, ambos elemento esenciales en el sostenimiento del esfuerzo militar aliado en Afganistán. En la misma línea, en 2018, Rusia estableció relaciones con los talibanes y puso en marcha una mesa de diálogo entre el grupo insurgente y diversos grupos afganos, denominado Consejo de la Sociedad Afgana. En el Consejo había amplia representación de grupos de la oposición y de actores, como Karzai, muy críticos con el papel de EE UU en Afganistán. Estos contactos de Moscú con los talibanes han sido duramente criticados por Kabul, que los define como un obstáculo al proceso de paz liderado por EE UU con apoyo del Gobierno afgano. También se critica desde Kabul la relevancia otorgada por Moscú, en el diálogo con los talibanes, a líderes opositores, lo que socava la autoridad del Gobierno afgano²⁵.

China, por su parte, mantiene buenas relaciones con Afganistán y Pakistán, mientras acentúa su esfuerzo antiterrorista contra los uigures, contando para ello con la cooperación de muchos actores, incluidos los talibanes. Sus intereses en Afganistán se centran en evitar la expansión del radicalismo islamista y la explotación de los recursos minerales del país. Ambos requieren un gobierno que garantice cierta estabilidad.

21 RAMANI, Samuel. «Can Turkey position itself as the most effective mediator in Afghanistan?» *TRT World*. 13 de marzo de 2018. <https://www.trtworld.com/opinion/can-turkey-position-itself-as-the-most-effective-mediator-in-afghanistan--15883>

22 Organización internacional político-militar promovida principalmente por Rusia e integrada por varios países de Europa y Asia Central: Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Rusia y Tayikistán.

23 Ubicada en Kirguistán, en las fases iniciales del conflicto se cedió su uso a EE UU, hasta que, presionado por Moscú, el gobierno kirguís decidió dejar de prestar este apoyo en 2014.

24 RUIZ ARÉVALO, Javier. «Afganistán y la Red de Distribución Norte. Algo más que un Problema Logístico» en *Boletín de Información del CESEDEN*, n.º 319. Agosto de 2011.

25 RAMANI, Samuel. «In the Demise of the Taliban Peace Talks, Russia Is the Winner». *Foreign Policy*. 11 de septiembre de 2019.

Aunque las repúblicas centroasiáticas, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán, no constituyen un actor principal en el conflicto afgano, sí pueden contribuir a reforzar cualquier posible avance en el proceso de paz de Afganistán. Su principal contribución puede pasar por conseguir una mayor integración política regional. Uzbekistán, en particular, podría facilitar una mayor integración de Afganistán en los marcos diplomáticos de Asia Central. La Conferencia de Tashkent, de marzo de 2018, supuso el inicio de un cambio sustancial en la política exterior de esta república, que ha pasado del aislamiento al compromiso regional y se ha convertido en un creador de consenso creíble en este ámbito. Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Turkmenistán, individual y colectivamente, pueden contribuir al proceso de paz facilitando una mayor integración económica de Afganistán a través de los corredores aéreos y terrestres que le permitirían llegar a nuevos socios económicos²⁶.

El papel de estas repúblicas, modesto y condicionado por la influencia de Moscú, será siempre favorable a una solución al conflicto que proporcione estabilidad a su frontera sur, garantice la ausencia de grupos terroristas en suelo afgano y no resulte lesivo para sus «hermanos» tayikos y uzbekos del sur.

Una red de microconflictos

Un análisis completo del papel de los distintos actores en liza no puede limitarse al flujo de apoyos existente entre ellos, es necesario prestar atención también a las rivalidades. La figura 2 refleja las principales líneas de tensión entre los actores relacionados de alguna manera con el conflicto. Este gráfico resulta muy ilustrativo a la hora de dar una idea de la complejidad de las tensiones existentes en Afganistán que, de alguna manera, alimentan o acompañan al conflicto principal. Pero requiere algunos comentarios aclaratorios derivados de la opacidad que, en muchos casos, rodea a las interacciones entre actores en este escenario. Así, las flechas entre Pakistán y Afganistán se representan en ambas direcciones, a pesar de que Islamabad afirma que no existen hostilidades entre los dos países. De hecho, las escaramuzas a lo largo de la línea Durand y el refugio de líderes talibanes en Pakistán son indicativas de la existencia de tales tensiones²⁷. No se trazan líneas entre Irán y HIG porque ahora no está claro si las tensiones históricas entre Gulbudin Hekmatiar y Teherán se han resuelto. De manera similar ocurre con las tensiones entre HIG y Rusia²⁸.

26 HAMIDZADA, Humayun y PONZIO, Richard. «Central Asia's Growing Role in Building Peace and Regional Connectivity with Afghanistan». United States Institute for Peace. Special report, 27 de agosto de 2019.

27 AKBARI, Hayat. «Durand Line Border Dispute Remains Point of Contention for Afghanistan-Pakistan Relations». Globalsecurityreview. 24 de marzo de 2019.

28 GOBIERNO DE CANADÁ, 2019: 49

Estas tensiones son relevantes en la medida en que un acuerdo de paz cuyos términos resulten muy favorables a alguno de los actores, será visto con recelo por quienes mantengan algún tipo de conflicto con él.

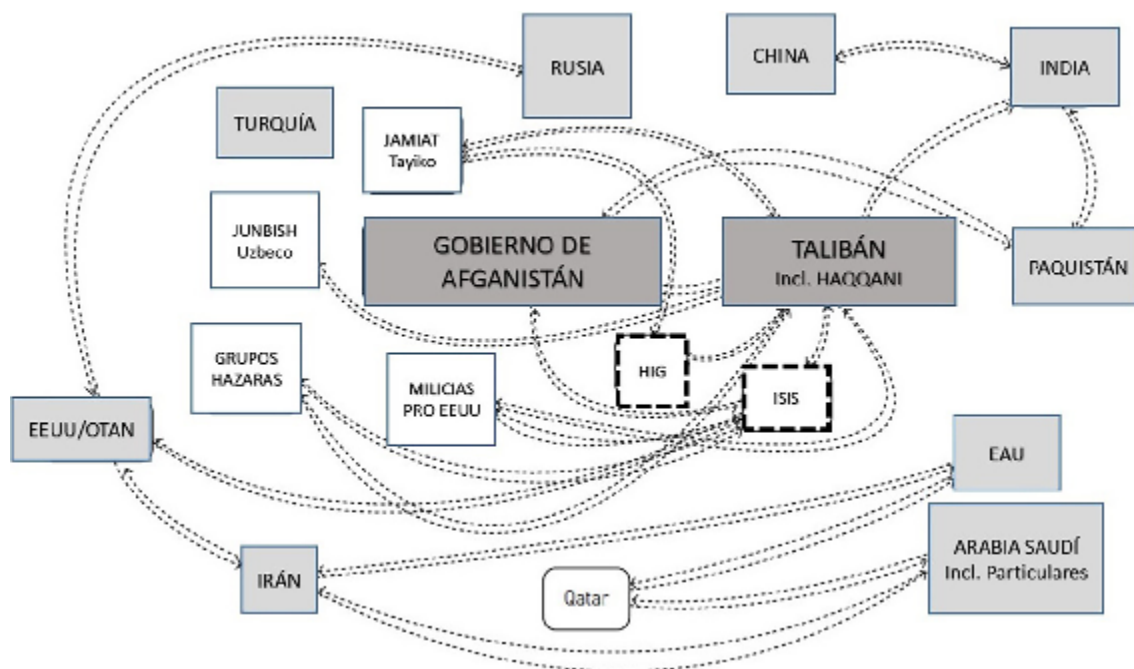


Figura 2. Tensiones entre los actores implicados en el conflicto afgano.

Adaptado de: Gobierno de Canadá, 2019: 51

Pakistán: actor principal

De todos los actores regionales, Pakistán es quien más intensamente se ha implicado en el conflicto afgano y quien más posibilidades tiene de hacerlo fracasar.

Los lazos de Pakistán con los talibanes surgen en la década de 1990, durante de la guerra civil, cuando Islamabad vio al grupo pastún como un apoyo valioso frente a otros grupos que contaban con el apoyo de la India. Y, como un buen aliado a la hora de abrir rutas comerciales con los nuevos Estados independientes de Asia Central, asegurar un gobierno amigo en Kabul. Esta estrategia funcionó durante un tiempo, pero se convirtió en un problema tras los atentados del 11S, cuando se hizo evidente que Al Qaeda había planeado los ataques desde un refugio seguro que los talibanes habían proporcionado al grupo terrorista.

Tres días después de los ataques del 11S, el presidente de Pakistán cedió a las demandas estadounidenses de cesar en su apoyo a los talibanes, pero hizo una advertencia a su embajador en Islamabad: su país ayudaría a Estados Unidos en su inminente guerra contra los talibanes, que durante mucho tiempo habían sido sus aliados, pero esperaba que la guerra fuera breve y de alcance limitado y que no creara un vecino hostil para Pakistán²⁹.

²⁹ MAZZETTI, Mark and KHAN, Ismail. «From the Afghan Peace Deal, a Weak and Pliable Neighbor for Pakistan». The New York Times. 5 de marzo de 2020. <https://www.nytimes.com/2020/03/05/world/asia/afghanistan-pakistan-peace.html>

La administración de George W. Bush Jr. obligó a Pakistán a tomar una decisión drástica: cortar los lazos con los talibanes y convertirse en un socio fiable contra el terrorismo global, o acabar convirtiéndose en un objetivo de esa guerra. El presidente Musharraf y sus sucesores mantuvieron parte del trato: trabajar con la CIA y perseguir a Al Qaeda en Pakistán, así como permitir el ataque con aviones no tripulados estadounidenses en las áreas tribales del país. Pero Islamabad nunca cortó completamente los lazos con el movimiento talibán. La agencia de inteligencia militar, la Dirección de Inteligencia Inter-Servicios (ISI), pasó años apoyándolos de forma encubierta en Afganistán y protegiendo a sus líderes dentro de Pakistán. De forma que el aparato de seguridad paquistaní cooperó con EE UU, pero no fue capaz de romper completamente con sus antiguos socios y permitió que Pakistán se convirtiera en un santuario para los talibán³⁰. Durante años Pakistán ha servido simultáneamente como ruta principal de suministro para la ISAF y como santuario y sede de la cúpula dirigente de los insurgentes afganos.

¿Por qué ha mantenido Pakistán este equilibrio insostenible? La respuesta a esta pregunta hay que buscarla en la India. El ejército paquistaní y su aparato de inteligencia se sienten rodeados por su eterno enemigo. Pakistán ha perdido tres o cuatro guerras con India (depende de cómo se cuenten). La superioridad militar y económica de la India, combinada con los problemas fronterizos no resueltos con la India (Cachemira) y Afganistán (la línea Durand) mantiene a Pakistán en un perpetuo estado de alerta³¹. Pakistán se siente amenazado por la estrecha relación de la India con el Gobierno de Afganistán, por lo que continúa manteniendo su apoyo a los talibanes para contrarrestar esta influencia que ve como hostil. Este es el punto de partida con el que aborda sus relaciones con Afganistán y los talibanes y también su implicación en el proceso de paz.

De momento, Pakistán ha facilitado las conversaciones directas entre Estados Unidos y los talibanes afganos desde que comenzaron en 2018.³² De hecho, hay una sensación muy extendida en Pakistán de que el acuerdo entre ambos ha venido a reconocer la posición mantenida por Pakistán desde la Conferencia de Bonn de 2001, de que no hay una solución militar al conflicto y que el movimiento talibán es una realidad polí-

30 Para un análisis detallado del apoyo prestado por Paquistán a los talibanes: RASHID, A. *Taliban. «Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia»*. Tauris, New York, 2009. RASHID, A. *Descente into Chaos*, Viking, London 2008. TANNER, S. «Afghanistan. A Military History from Alexander The Great to the War Against the Taliban», Da Capo Press, 2009. LIEVEN, A. «Pakistan, a Hard Country. Public Affairs», New York. 2011. POZO SERRANO, P. (2011). *La guerra Af-Pakistán y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales*. Editorial Universidad de Navarra. RUIZ ARÉVALO, J. (2014). *Afganistán. Claves para entender el pasado, pistas para intuir el futuro*. Ed. Universidad de Granada.

31 THIER. Pag. 134.

32 HASIM, Asad. «Pakistan warns US of "spoilers" on US-Taliban deal in Afghanistan». Al Jazeera. 2 de marzo de 2020. <https://www.aljazeera.com/news/2020/03/pakistan-warns-spoilers-taliban-deal-afghanistan-200302093650382.html>

tica en Afganistán con la que hay que contar para hacer gobernable el país. En palabras de Husain Haqqani, exembajador de Pakistán en Estados Unidos: «Los talibanes y los militares de Pakistán que los respaldan ven esto como su victoria... Pakistán apostó por los talibanes durante tanto tiempo bajo el supuesto de que los estadounidenses acabarían por irse»³³. En círculos oficiales de Pakistán se argumenta que los talibanes actuales son muy diferentes de la «banda de fanáticos que una vez dirigió el mulá Mohammed Omar»³⁴. Ahora se les considera más pragmáticos, porque han entendido la importancia de ganar influencia política en un acuerdo que les puede llevar a compartir el poder. Para muchos son simplemente un partido político³⁵.

La conclusión es que Pakistán se siente mucho más cómodo trabajando con los talibanes que con el actual gobierno de Kabul. Pero reconocen que, si se hicieran con todo el poder en Afganistán, el resultado podría ser una guerra civil y se fomentaría la implicación de enemigos regionales, como la India. La perspectiva de verse empeñado en una guerra civil, larga y costosa, en su frente occidental es suficientemente preocupante como para que desde Islamabad se platee con suma cautela cualquier intento de apoyarse en los talibanes para mantener su influencia en Afganistán³⁶.

Por eso, para Pakistán es preferible el *status quo* actual, acompañado de un cierto grado de caos que les permita seguir ejerciendo su influencia, que cualquiera de los dos extremos posibles: derrota o victoria de los talibanes.

El papel de Irán

El odio tradicional entre Irán y los talibanes, derivado sobre todo de sus diferencias religiosas, se ha ido evaporando con los años, dando paso a una alianza que parece que será duradera y que se centra en la adhesión de ambos al concepto de Islam político. Mientras ocuparon el poder, en la década de 1990, los talibanes recibieron el apoyo del rival de Irán, Arabia Saudí. Sin embargo, los saudíes no fueron capaces de mantener este apoyo una vez que su aliado EEUU entró en guerra con ellos. El enfrentamiento entre Arabia Saudí y Catar, donde los talibanes han tenido siempre su oficina política, combinado con los lazos existentes entre Catar e Irán, facilitaron la reconciliación. También ha contribuido a este acercamiento la tendencia de Irán hacia la constitución de un Estado teocrático islámico, que se asemeja mucho, a pesar de las diferencias sectarias, al objetivo perseguido por el movimiento talibán, que ha luchado siempre por establecer un gobierno basado en los valores islámicos en Afganistán. Estas buenas relaciones se ponen de manifiesto en las continuas consultas de los tali-

³³ MAZZETTI y KHAN, op. cit.

³⁴ MAZZETTI y KHAN, op. cit.

³⁵ MAZZETTI y KHAN, op. cit.

³⁶ MAZZETTI y KHAN, op. cit.

banes con las autoridades iraníes. Desde el comienzo de las negociaciones de paz con los Estados Unidos, sus líderes han realizado numerosas visitas a Teherán, una de ellas, significativamente, justo después del colapso temporal de las conversaciones con los Estados Unidos en septiembre de 2019. Estos contactos no solo reflejan la importancia de Teherán para la insurgencia afgana, sino que también muestran la creciente complicidad entre las dos partes³⁷.

Desde el inicio del proceso de paz, EEUU ha presionado al movimiento talibán para que rompa sus vínculos con Irán, al que acusan de utilizar su influencia sobre el grupo insurgente para torpedearlo. Anteriormente, en octubre de 2018, EE UU impuso sanciones a Irán por proporcionar apoyo económico y militar a los talibanes. Esta alianza era, para la Administración Trump, una prueba inequívoca del carácter terrorista del régimen de Teherán³⁸.

Irán también es importante para el grupo insurgente por sus buenas relaciones con casi todos los actores afganos, incluido el presidente Ghani, un pastún enemistado con los talibanes, y el jefe del Ejecutivo, Abdalá, perteneciente a la etnia tayika, tradicional aliado de Irán. Además, y lo que es más importante, tanto Irán como los talibán se enfrentan a una amenaza común. Ambos están inmersos en una lucha directa contra el Estado Islámico y las fuerzas estadounidenses, con el objetivo final de aniquilar al primero y expulsar al segundo de la región.

Si bien el papel de *spoiler* de Irán se ha vuelto cada vez más acentuado en los últimos meses, en los que Teherán ha ayudado a los talibanes a consolidar su autoridad en las regiones occidentales de la provincia de Farah, fronterizas con Irán, hay indicios de que Irán podría irse distanciando de los talibanes. Irán ha participado en todo momento en las conversaciones de paz auspiciadas por Moscú y en las iniciativas anti ISIS de la Organización de Cooperación de Shanghái para aparecer como un actor internacional responsable que defiende la paz en Afganistán. En la misma línea, parece que cada vez más, sus interlocutores favoritos son los más moderados de entre los talibán, los que podría indicar un acercamiento a la postura de EEUU en cuanto al final dialogado del conflicto³⁹.

37 Cfr. HUSSAIN, Kashif. «Why the Taliban Won't Cut Ties with Iran». *The Diplomat*. 15 de febrero de 2020. <https://thediplomat.com/2020/02/why-the-taliban-wont-cut-ties-with-iran/>. Para un análisis más exhaustivo de las relaciones entre Irán y los talibanes: APELLÁNIZ VÉLEZ, Alejandro (2017). «¿Es Afganistán una cuestión de estado para Irán?» *Historia Actual Online*, 44 (3), 2017: 7-21. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6365856>. BEHRAVESH, Maysam (2020). «What does Iran want in Afghanistan?». *Al Jazeera*. 04/02/2020. <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/190204092658549.html> CLARK, K. «Taliban Claim Weapons Supplier by Iran». *Daily Telegraph*, 14 de septiembre de 2008. GOHEL, Sajjam (2010). «Iran's Ambiguous Role in Afghanistan». *Combating Terrorism Centre*. Marzo de 2010, Volume 3, Issue 3. 2010. <https://ctc.usma.edu/irans-ambiguous-role-in-afghanistan/>

38 RAMANI, Samuel. «Managed Instability: Iran, the Taliban, and Afghanistan». *The Diplomat*. 14 de noviembre de 2018. <https://thediplomat.com/2018/11/managed-instability-iran-the-taliban-and-afghanistan/>

39 RAMANI, op. cit.

Para Irán, la mejor opción pasa por un Afganistán estable en el que no imperen los talibanes, sunitas radicales con los que casi entró en guerra en 1998 y que, entre otras cosas, suponen una amenaza para la minoría chiita afgana y sus aliados tayikos⁴⁰. Pero un Afganistán estable, dentro de la órbita de EE UU, tampoco es una buena opción para Irán. Menos aún si esa alianza supone la presencia permanente de elementos militares o de inteligencia estadounidenses en suelo afgano. En esta coyuntura, respalda al Gobierno afgano mientras brinda un apoyo limitado a la insurgencia talibana, sobre todo en su lucha contra los grupos del ISIS que actúan cerca de su frontera⁴¹. Con este apoyo consigue un doble objetivo: alejar de su territorio al ISIS, enemigo estratégico de Irán y mantener la presión sobre EE UU, propiciando un estado de inestabilidad controlada en Afganistán, apoyando a los talibanes lo suficiente para complicar los objetivos militares estadounidenses, pero sin permitir una expansión desenfrenada de la organización⁴².

Estados Unidos y sus aliados

A pesar de no tratarse de actores regionales, no es posible hablar sobre el conflicto afgano sin mencionar, aunque sea brevemente, a los EE UU y sus aliados, fundamentalmente la OTAN. De entrada, hay que recordar que fueron determinantes en la configuración del conflicto al decidir, en la Conferencia de Bonn, incluir a representantes de muchas facciones armadas, pero no a los talibanes,⁴³. Además, el apoyo internacional al nuevo gobierno hizo pensar a este que sería capaz de imponerse militarmente, persuadiendo al Gobierno del presidente Karzai (2001-2014) de buscar su derrota, en vez de un acuerdo. La evolución de los acontecimientos ha venido a demostrar lo erróneo de este planteamiento.

A la realidad de los hechos hay que sumar el cambio radical de la visión del conflicto por parte de la Administración del presidente Trump, anunciada en agosto de 2017, al hacer pública su nueva estrategia para Afganistán y el sur de Asia: «Desde ahora, la victoria tendrá una definición clara: atacar a nuestros enemigos, destruir al ISIS, derrotar a Al Qaeda, evitar que los talibanes se hagan con Afganistán y detener los ataques terroristas contra América antes de que estos emerjan»⁴⁴. El objetivo de esta estrategia era acabar con el estancamiento del conflicto armado para que los dirigentes

40 NADER Alireza et al. (2014). «Iran's Influence in Afghanistan: Implications for the U.S. Drawdown». Rand Corporation. P. 5.

41 WALLDAN y WRIGHT, op. cit. p. 7.

42 RAMANI, op. cit.

43 SAJJAD, Ahmed. «The Exclusion of the Taliban from Afghanistan's State-Building and Its Human Security Vulnerabilities», *International Academic Forum Journal of Politics, Economics & Law*, Vol. 4, Issue 1, primavera de 2017.

44 CASTRO TORRES, op. cit. p. 158.

talibanes llegasen a la conclusión de que no pueden alcanzar la victoria por medios militares. Esto los llevaría a avenirse a un proceso de reconciliación promovido y conducido por las autoridades afganas⁴⁵. Sea o no como consecuencia del desarrollo de esta estrategia, el hecho es que la evolución de los acontecimientos está alineada desde entonces con su propósito.

Además de combatir a los talibanes, Estados Unidos conduce desde 2001 una campaña paralela contra el terrorismo en Afganistán. La lucha contra el terrorismo internacional sigue siendo la razón principal de la presencia militar de Estados Unidos y su objetivo principal en las negociaciones de paz en curso. La comunidad internacional también persigue su propia agenda en Afganistán, relacionada con la promoción de los derechos humanos —incluidos los derechos de las mujeres— y los valores democráticos liberales. Esta promoción de los valores occidentales genera rechazo, tanto dentro como fuera de Afganistán, entre quienes no comparten los valores occidentales y provoca resistencia entre los actores regionales opuestos a Estados Unidos. De otra parte, el hecho de que EE UU, además de apoyar al gobierno, continúe apoyando a determinadas milicias, provoca tensiones que complican aún más la situación en la región.

Pero, en este grupo de actores, el factor que más pesa a día de hoy es la necesidad de finalizar su implicación en un conflicto que resulta muy costoso, tanto en vidas, como en términos económicos y que no presenta unos resultados que justifiquen semejante sacrificio. Estados Unidos une a ello el hecho de que una de las promesas electorales del presidente Trump fue, precisamente, la de acabar con las «guerras interminables». Siendo 2020 un año electoral, la presión para conseguir avances inmediatos y a cualquier precio será considerable. A EE UU y a sus aliados les urge que un acuerdo intra-afgano ponga fin al conflicto y les permita finalizar su presencia militar en Afganistán sin que su legado sea el retorno triunfal de los talibanes o una nueva guerra civil. El temor entre los actores regionales es que la necesidad de retirarse militarmente les lleve a ratificar un acuerdo que no cumpla con las necesarias garantías de estabilidad a largo plazo⁴⁶.

El papel de Rusia y China en Afganistán

A la hora de analizar el papel que los Estados de la región pueden jugar en el desarrollo de las conversaciones de paz, merece especial atención el caso de Rusia y China. En principio, comparten un objetivo fundamental para ambos: contener el extremismo yihadista dentro de las fronteras de Afganistán, evitando el surgimiento de fuerzas islamistas con una agenda «internacionalista». Moscú teme que un triunfo de los talibanes pudiera tener consecuencias negativas en la estabilidad de Asia Central y en las

⁴⁵ CASTRO TORRES, op. cit. p. 158.

⁴⁶ RUIZ ARÉVALO, 2019, op. cit. P. 149-50.

regiones de mayoría musulmana de Rusia. A Pekín, por su parte, le preocupa que un triunfo talibán pudiera fortalecer a la oposición musulmana de Sinkiang⁴⁷.

Ante este temor, una presencia prolongada de EE UU sosteniendo al gobierno afgano es preferible, para ambos, a los riesgos de un Gobierno talibán, a pesar de que éstos hayan reiterado que su interés se centra solo en Afganistán y en ningún caso se convertirán en foco de tensiones para los países vecinos. En todo caso acaso, mientras Estados Unidos se prepara para partir, Moscú y Pekín han establecido contactos con el grupo insurgente⁴⁸. A pesar de sus muchas diferencias con los Estados Unidos, tanto Rusia como China aceptaron (y Moscú incluso apoyó) la presencia militar liderada por Estados Unidos en Afganistán como un medio para promover sus propios objetivos⁴⁹. Sin embargo, desde el inicio en 2014 de la retirada de las fuerzas estadounidenses y aliadas de Afganistán, el Kremlin y Pekín se han estado preparando para las consecuencias de una retirada completa. Para ello, trabajan con el gobierno de Kabul y cooperan también con los talibanes y Pakistán, su principal apoyo externo. El grupo insurgente ha dejado de ser una amenaza para convertirse en un aliado contra movimientos más radicales como el Estado Islámico y el Frente de Liberación del Este de Turquestán, de los cuales tienen más que temer⁵⁰.

La visión de Rusia

Históricamente, la política de Rusia hacia Afganistán ha sido más activa que la de China. La Unión Soviética mantuvo buenas relaciones y proporcionó una ayuda significativa a la monarquía afgana hasta su caída en 1973 y continuó haciéndolo con los regímenes que la sucedieron. El apoyo al régimen comunista del Partido Democrático del Pueblo de Afganistán, que se enfrentó a un movimiento insurgente que no fue capaz de controlar, acabó por llevar a la Unión Soviética a enzarzarse en una infructuosa campaña de contrainsurgencia que acabó en una humillante retirada. Tras la retirada soviética, la URSS continuó apoyando al régimen comunista de Kabul hasta el colapso de la propia URSS en 1991. El régimen de Kabul cayó unos meses más tarde y fue reemplazado primero por una república islámica dominada por los muyahidines que habían luchado contra la ocupación soviética y después por los talibanes.

Hasta la intervención liderada por Estados Unidos en 2001, Rusia e Irán eran las dos potencias regionales que brindaban apoyo militar a la oposición interna al régimen talibán. Rusia tenía razones propias para hacerlo: los talibanes permitieron

47 RUIZ ARÉVALO, J. (2010). *Nadar y guardar la ropa. La estrategia de Rusia y China en Afganistán*. Global Strategy. Universidad de Granada. <https://global-strategy.org/nadar-y-guardar-la-ropa-la-estrategia-de-rusia-y-china-en-afganistan/>

48 RUIZ AREVALO, 2020, op. cit.

49 Ver un análisis al respecto en RUIZ AREVALO, 2020, op. cit.

50 GOBIERNO DE CANADÁ, 2019, Pag. 55

que el movimiento islámico de Uzbekistán operara desde el norte de Afganistán y lanzara incursiones en la antigua Asia Central soviética en 1999 y el año 2000. Irán, entre otros motivos, apoyaba a la minoría chiita, duramente perseguida por los talibanes.

Tras los atentados del 11 de septiembre, el nuevo presidente de Rusia, Vladímir Putin, no solo apoyó la intervención dirigida por Estados Unidos en Afganistán, incluso aprobó el establecimiento de una presencia militar estadounidense en las antiguas repúblicas soviéticas de Uzbekistán y Kirguistán, consistente en bases de apoyo que facilitaban el tránsito de personal y recursos hacia Afganistán. Sin embargo, a partir de 2005, al deteriorarse las relaciones entre ambos, por causas ajenas al conflicto afgano, el presidente Putin comenzó a pedir la salida de las fuerzas estadounidenses de Asia Central, arrastrando a Uzbekistán y Kirguistán a plantear la misma exigencia. Pese a ello, Rusia continuó apoyando los esfuerzos liderados por Estados Unidos en Afganistán, especialmente a través del establecimiento de la red de distribución del norte que ofreció a los Estados Unidos. Se trataba de una ruta de sostenimiento que permitía evitar la tradicional, a través de Pakistán, que se estaba demostrando problemática por la actitud poco fiable de Islamabad, que estaba entorpeciendo el uso de esta ruta y ayudando simultáneamente a los talibanes⁵¹. Con el paso del tiempo, el ascenso del ISIS y su propagación a Afganistán, la reducción de las fuerzas estadounidenses y aliadas, y la creciente vulnerabilidad del gobierno de Kabul llevó a Moscú a ver a los talibanes como una alternativa preferible al ISIS. El ISIS tiene una agenda internacionalista diseñada para difundir la yihad en Asia Central, mientras los objetivos de los talibanes se limitan a Afganistán, lo que los hace menos peligrosos a los ojos de Moscú.

El planteamiento ruso frente a los talibanes está condicionado por su preocupación por la presencia del Estado Islámico (ISIS) en el norte de Afganistán: a principios de julio de 2018, las fuerzas talibanas lanzaron una ofensiva, posiblemente con el apoyo de Rusia, para expulsar a ISIS del distrito de Darzab, cerca de la frontera con Turkmenistán. Por otra parte, Moscú puede ver las relaciones con los talibanes como una forma de disuasión contra Washington: en conversaciones privadas en Moscú a fines de 2016, funcionarios rusos advirtieron que, si Estados Unidos armaba a Ucrania, Rusia podría proporcionar armas antiaéreas a los insurgentes afganos⁵².

La experiencia soviética ha permitido a Rusia establecer contactos con los talibanes, a los que no ve como una amenaza transnacional, por lo que los ha aceptado como interlocutor válido. Al mismo tiempo, los rusos se han aproximado a Pakistán a través de la venta de material militar, a la par que su alianza con Irán les proporciona un peso especial en el contexto regional. Entretanto, pugnan con EEUU para ejercer su influencia sobre las antiguas repúblicas soviéticas del norte. La aproximación rusa podría

⁵¹ RUIZ ARÉVALO, 2011, op. cit.

⁵² RUBIN, Barnett. «Is Afghanistan Ready for Peace? How Great Powers Can End the War». *Foreign Affairs*, 30 de julio de 2018.

ser una réplica de la estrategia que ha desarrollado en Siria, donde ha obtenido importantes beneficios de la actitud errática de EE UU. De manera análoga, la participación en unas conversaciones en las que ve a EE UU bajo presión por necesitar obtener resultados a corto plazo puede permitirle asegurar que el resultado le sea favorable y, a largo plazo, aumentar su influencia en la región.⁵³

La visión de China

Antes de la intervención soviética en Afganistán, China tenía vínculos preferenciales con Pakistán. Al considerar a la URSS su principal oponente, China se puso del lado de Pakistán en su apoyo a los muyahidines afganos que luchaban contra la ocupación soviética. Cuando los talibanes llegaron al poder, China continuó avalando a Pakistán, su principal valedor. De esta forma, se convirtió en aliado indirecto de aquellos. Pero, del mismo modo que Moscú llegó a verlos como una amenaza por su apoyo a los islamistas de Asia Central, Pekín sintió como una amenaza su apoyo a los islamistas de Sinkiang, donde hay un creciente movimiento musulmán de oposición al dominio chino⁵⁴.

Si bien China no formó parte de la coalición internacional liderada por Estados Unidos desde 2001, parecía considerarla un obstáculo para que Afganistán se convirtiera en un refugio seguro para los movimientos islamistas de Sinkiang, por lo que veía con buenos ojos su presencia en Afganistán. En los últimos años, China ha brindado asistencia de seguridad al gobierno de Kabul y, según algunos informes, incluso ha establecido una pequeña base militar en territorio afgano cerca de la frontera china y se espera que fortalezca aún más su presencia militar en la región al establecer un centro logístico naval en el nuevo puerto pakistaní de Gwadar⁵⁵. Finalmente, al igual que Rusia, tras la reducción de las fuerzas estadounidenses y aliadas, Pekín ha establecido contactos con los talibanes y ha seguido cooperando con Pakistán, que sigue siendo el principal socio de China en la región. Además, ha incrementado su presencia militar en Afganistán y Tayikistán para asegurar que estos territorios no sirvan de base para ataques del ISI o de grupos uigures contra sus intereses en Asia Central.

La posición de China parece más bien pragmática. Su estrategia de El Cinturón y Ruta de la Seda⁵⁶ necesita la estabilidad de Afganistán para dar continuidad a las

⁵³ CASTRO TORRES, op. cit. Pag. 165.

⁵⁴ «Why is there tension between China and the Uighurs?». BBC News. 26 de septiembre de 2014. <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-26414014>

⁵⁵ FARMER, Ben. «China 'building military base in Afghanistan' as increasingly active army grows in influence abroad». The telegraph, 29 de agosto de 2018.

⁵⁶ CHATZKY, A. y McBRIDE, J. «China's Massive Belt and Road Initiative». Council of Foreign Relations. Enero de 2020. <https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>

comunicaciones terrestres que desde Asia Central y las provincias chinas del interior llegan hasta Pakistán. Por ello, China ha ofrecido su mediación para establecer conversaciones con los talibanes, a la par que ha invertido importantes cantidades en concepto de ayuda económica y militar desde 2016⁵⁷.

Rusia y China ante el futuro de Afganistán: nadar y guardar la ropa

Es posible que, a medida que disminuya la influencia estadounidense en Afganistán, los intereses rusos y chinos puedan comenzar a competir entre sí. Pero, de acuerdo con el comportamiento de Rusia y China en Asia Central, de momento parece poco probable. Ambos parecen satisfechos con una división de responsabilidades, de acuerdo con la cual Rusia proporciona seguridad en la región, mientras que China se enfoca en el desarrollo económico, de acuerdo con sus propios intereses. En Afganistán, China tiene mayores intereses económicos que Rusia, pero ambas tienen vínculos comerciales y de inversión muy modestos: En 2017, Afganistán importó bienes por valor de 1150 millones de USD de China, lo que convirtió a China en el principal proveedor de Afganistán, aunque tal cantidad resulte irrisoria para Pekín, al igual que los 3,44 millones que Afganistán exportó a China. La relación económica de Rusia con Afganistán es aún menor: en 2017, las importaciones de Afganistán desde Rusia ascendieron a tan solo 157 millones de USD, mientras que sus exportaciones a Rusia supusieron apenas 1,15 millones⁵⁸.

El principal interés de China es garantizar que Afganistán no se convierta en cobijo para grupos islamistas chinos que puedan suponer una amenaza para Sinkiang y considera que la política rusa en Afganistán satisface esa necesidad, por lo que apoya el doble juego de Moscú de apoyar al Gobierno de Kabul a la vez que trabaja con los talibanes. Para Moscú. Por su parte, este doble juego responde al convencimiento de que un estancamiento del conflicto no es la peor opción, pero si llegaran a imponerse las fuerzas talibanas, está interesado en mantener buenas relaciones con ellos, para mantener bajo control al ISIS. Estados Unidos ha acusado a Rusia de proporcionar ayuda a los talibanes, por ejemplo, dejando depósitos de armas mal asegurados después de realizar ejercicios militares en Tayikistán, una táctica que ya utilizó para armar a los rebeldes en el este de Ucrania. Los rusos sostienen que la ineficacia de las fuerzas de seguridad afganas no les deja más remedio que establecer vínculos con los comandantes locales para proteger las fronteras de Asia Central, que Moscú considera vitales para su propia seguridad. Moscú afirma que esos comandantes son «señores de la guerra», no verdaderos talibanes.⁵⁹

⁵⁷ CASTRO TORRES, op. cit. P. 163-164.

⁵⁸ GOBIERNO DE CANADÁ, 2019: 57-58

⁵⁹ RUBIN, 2018, op. cit.

Tanto para Rusia, como para China, los talibanes pueden llegar a ser el mal menor, por lo que prefieren mantener relaciones cordiales con ellos ante la incertidumbre del papel que puedan jugar en el futuro.

Todos los escenarios abiertos plantean riesgos para Moscú y Pekín. Un estancamiento en las negociaciones no es en principio una mala opción, pero podría beneficiar al ISIS, que sacaría provecho de la menor atención que le prestarían sus adversarios. La llegada al poder de los talibanes podría ser positiva si mantuvieran su compromiso de hacer frente al ISIS; pero también podrían volver a apoyar a grupos yihadistas que operan en otros países, como ya hicieron en el pasado, amenazando a China, a las repúblicas centroasiáticas e incluso a Rusia. Aunque hayan dado garantías de que no será así, es difícil estar seguros de que la cúpula talibana pudiera evitar que los elementos más radicales del movimiento decidieran apoyar al ISIS o a otros grupos similares. Aunque para Moscú una retirada «poco airosa» de EE UU no deja de ser una opción atractiva, como compensación simbólica por su propia retirada de 1989, un apoyo prolongado de EE UU al gobierno afgano, aunque sea sin presencia de fuerzas, no es una mala opción. Con ello se cubriría el riesgo que podría conllevar una victoria talibana y supondría la continuidad en el apoyo económico de Estados Unidos a Kabul, que podría continuar comprando armas y otros bienes a Rusia, algo que Moscú no quiere subsidiar⁶⁰.

Si bien la situación de seguridad en Afganistán se ha vuelto más precaria, ni los intereses rusos ni los chinos han sufrido mucho hasta ahora. Se puede decir que Moscú y Pekín se benefician del hecho de que todas las partes contendientes son demasiado débiles para prevalecer, pero suficientemente fuertes como para mantener a sus oponentes bajo control. El fracaso de EE UU y sus aliados a la hora de derrotar a los enemigos de Kabul significaría que EE UU no podría usar Afganistán como una base segura desde la cual difundir la influencia occidental en Asia Central. Sin embargo, es esa presencia continua de EE UU la que ha conseguido que los insurgentes no hayan logrado imponerse. Tanto el éxito, como el fracaso de las negociaciones plantean riesgos y oportunidades por lo que la estrategia de ambas potencias se encamina a preservar sus intereses en ambos escenarios.

El peso de la economía de guerra

A la hora de valorar la actitud de los actores regionales hacia el conflicto afgano hay un factor transversal que es necesario tener en cuenta: los beneficios económicos que genera el conflicto a la práctica totalidad de los actores relacionados con él. Una paz efectiva pondría fin al negocio de quienes se lucran, directa o indirectamente, del negocio de la guerra.

.....

⁶⁰ GOBIERNO DE CANADÁ, 2019: 59

Las principales figuras de todos los bandos se han beneficiado generosamente de la guerra: funcionarios del Gobierno, militares, grupos de oposición, insurgentes, gobiernos y fuerzas de seguridad de la región, todos ellos, en mayor o menor medida, han obtenido réditos sustanciales del conflicto. Lo realmente preocupante es que esta economía de guerra ofrece incentivos para mantener el *statu quo*, pudiendo crear obstáculos al avance efectivo hacia una paz duradera. Un cálculo egoísta de las ventajas que les comporta el estancamiento del conflicto puede inclinar a algunos actores a entorpecer las negociaciones; a no ser que las ventajas de un posible acuerdo superen claramente los beneficios económicos derivados de la continuación del conflicto. Los negocios asociados con el conflicto armado representan en Afganistán el mayor empleador no agrícola, ya sea por contratos directos de las fuerzas de seguridad, ya sea indirectamente a través de la prestación de servicios de transporte, construcción, suministro de combustible, seguridad privada y otras actividades asociadas con el sostenimiento del esfuerzo militar⁶¹. Esto plantea un desafío para cualquier proceso de paz futuro: unas negociaciones de paz exitosas pueden reducir el volumen de la economía de guerra, poniendo en peligro los medios de vida de gran parte de la población. Por otra parte, el gobierno y las fuerzas armadas afganas pueden pensar, no sin razón, que un Afganistán estable atraerá menos atención internacional y, por consiguiente, menos ayuda económica⁶².

Por otra parte, el opio prospera en zonas donde el conflicto dificulta un control efectivo por parte de las autoridades. Al igual que ocurre con otros negocios ilícitos, como el comercio de armas, el contrabando de madera y la minería ilegal⁶³. En mayo de 2016, cuando un ataque con aviones no tripulados mató al entonces líder talibán Akhtar Mansur en Pakistán, surgieron disputas entre los insurgentes de alto rango sobre los 900 millones de USD que, al parecer, desaparecieron de sus cuentas bancarias. El origen de esa cantidad de dinero es difícil de rastrear, pero puede asociarse, con toda seguridad, a negocios ilícitos relacionados con la droga, la minería ilegal y la extorsión. En el lado opuesto, algunas figuras conocidas entre la élite afgana son, según todos los informes disponibles, multimillonarios⁶⁴. Dichas fortunas son fruto, en muchos casos,

61 HASIM, op. cit.

62 Según datos oficiales, el coste para EE UU de la intervención militar en Afganistán, entre los años 2001 y 2019 ha sido de 780 000 millones de USD. El coste anual se ha ido reduciendo significativamente desde un máximo de 115 000 mil millones en el año fiscal 2011 a 40 000 mil millones en el año fiscal 2019. Los presupuestos previstos para el año 2021, calculados antes de que se firmara el acuerdo de paz, son aun menores. Y la crisis del COVID 19 obligará a un drástico reajuste a la baja. US Department of Defense. «Afghanistan. Cost of war through September 30, 2019». <https://fas.org/man/eprint/cow/fy2019q4.pdf>

63 GLOBAL WITNESS. «War in the Treasury of the People». Report. Junio de 2016.

64 Véase BERENGUER, F. «The Blunders in the Western Cross-cutting Policies in Afghanistan: The Opium Economy as a Case of Study». Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED. Mayo de 2018. <http://www.unisci.es/wp-content/uploads/2018/05/UNISCIDP47-8BERENGUER..pdf>. WARD, Ch. y BYRD, W. «Afghanistan's Opium Drug Economy». SASPR Working Paper Series . World Bank, . Diciembre de 2004. COYNE, Ch, HALL BLANCO, A. y BURNS, S. «The War

de la participación en la industria del opio, que ha crecido significativamente desde 2001 y ahora domina el mercado mundial⁶⁵. También proceden de contratos millonarios suscritos con EEUU y otras potencias, asociados a proyectos de reconstrucción y ayuda al desarrollo y al apoyo a sus contingentes militares.

El conflicto armado también crea muchas oportunidades de negocio, legales e ilegales, en los países vecinos. Ahora bien, siendo este un factor a tener en cuenta, también es cierto que, en principio, los Estados vecinos apoyan el proceso de paz en la medida en que ven en él un medio para poner fin a la inestabilidad regional y permitir el repliegue definitivo de las fuerzas estadounidenses. Los efectos positivos de ambos factores parecen superar los inconvenientes derivados de la pérdida de beneficios económicos derivados de la economía de guerra. Pero, a pesar de ser esto cierto, no se puede minusvalorar el peso de determinados grupos de poder, que pueden socavar el proceso para mantener sus fuentes de ingresos.

El conflicto afgano: un sistema adaptativo complejo

Las conversaciones de paz en curso van a ser vigiladas por todos los actores regionales, preocupados por un posible acuerdo de paz lesivo para sus intereses. Pero es precisamente esa profusión de jugadores, motivaciones, condiciones y posibles *spoilers* la que hace más difícil prever cómo van a evolucionar los acontecimientos.

Esta dificultad a la hora de realizar previsiones se debe a que el conflicto afgano y el entramado regional en el que se inserta, constituyen lo que en sociología se denomina un sistema adaptativo complejo, plagado de «problemas perversos»⁶⁶. El concepto de «problema perverso» se utiliza en planificación social para describir un problema que es difícil o imposible de resolver dado que presenta condicionantes incompletos, contradictorios y cambiantes difíciles de reconocer. Además, en este tipo de problemas, la existencia de interdependencias complejas entre sus componentes hace que los esfuerzos para resolver un aspecto parcial puedan generar nuevos problemas no previstos. Es por ello que los entornos en los que se produce este tipo de problemas se suelen definir como sistemas adaptativos complejos.

on Drugs in Afghanistan: Another Failed Experiment with Interdiction». *The Independent Review*, Vol. 21, n.º 1. Verano de 2016), pp. 95-119. <https://www.jstor.org/stable/43999678?seq=1>

65 UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. «Afghanistan opium survey 2017». Mayo de 2018.

66 Conceptos introducidos en los años 70 por Horst Rittel y Melvin Webber como marco para analizar problemas que involucran a múltiples partes interesadas e intereses en conflicto. A diferencia de las respuestas definitivas del ámbito científico (que ellos describieron como problemas «dóciles»), los problemas malvados son problemas de planificación societal y organizacional que resisten la rígida definición y estructura. RITTEL, Horst y WEBBER, Melvin. «Dilemmas in a General Theory of Planning». *Policy Sciences* 4, 1973. pp. 155-169.

«Un sistema adaptativo complejo consiste en una pluralidad de partes (organizaciones, procesos, tecnologías, relaciones) que interactúan de maneras diferentes entre sí y con el mundo exterior con la particularidad de que un cambio o intervención en cualquier parte del sistema producirá cambios, muchas veces difíciles de predecir, en otras partes del mismo. Su característica esencial es que puede cambiar su estructura y comportamiento a lo largo del tiempo en respuesta a los cambios en su entorno o a interacciones con otros sistemas. Su análisis requiere un examen del comportamiento dinámico del sistema en su conjunto y de sus relaciones con el mundo exterior»⁶⁷

Dicho en otras palabras, las decisiones que cada uno de los actores adopte a lo largo del proceso de negociaciones van a alterar la situación general y, precisamente por ello, van a provocar cambios en la actitud del resto de actores. Esta volatilidad del escenario hace que sea prácticamente imposible hacer previsiones fiables. Podemos deducir cuál va a ser la actitud inicial de cada uno de los actores; cuáles son sus aspiraciones y líneas rojas. Pero no podemos anticipar cuál va a ser su actitud ante los nuevos escenarios que se van a ir abriendo y que van a modificar continuamente los presupuestos iniciales.

Es precisamente esta realidad, intuitiva por todos, la que hace que la actitud general de todos los actores sea la de «nadar y guardar la ropa»; es decir, mantener una posición negociadora abierta, sin descartar ninguna posibilidad, tratando de encontrarse en la mejor posición posible sea quien sea el vencedor. Esta estrategia ayuda a entender que una gran parte de los actores regionales apoyen, directa o indirectamente, a las dos partes del conflicto. Se trata de no cerrar vías y poder decantarse hacia una u otra opción en función de la evolución de los acontecimientos.

Conclusiones

La principal sospecha que circula desde hace años entre los vecinos de Afganistán es que el verdadero objetivo de la permanencia de Estados Unidos en su territorio es su interés por mantener bases militares permanentes en el sur de Asia. Una presencia de tropas estadounidenses similar a la de Corea del Sur, por ejemplo, resultaría inaceptable para Irán, Pakistán, Rusia y China. Solo India, interesada en un compromiso de Estados Unidos a largo plazo, podría aceptar una presencia militar permanente⁶⁸. Eso hace que la noticia de una posible retirada de EE UU se vea con optimismo cauteloso entre la mayoría de los actores regionales.

En la medida en que entiendan que el esfuerzo negociador de EE UU va dirigido a abandonar militarmente la región, estos actores pueden pensar que no les conviene

67 RUIZ ARÉVALO, Javier. «Lecciones aprendidas en escenarios complejos ¿Es posible aprender de las operaciones de estabilización?». Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de opinión 41/2017. Abril de 2017. P. 8.

68 RUBIN, op. cit.

entorpecer el proceso. Un aspecto diferente es el modo en que quieren que EEUU abandone militarmente Afganistán. Una salida brusca, sin garantizar un Afganistán estable no sería una buena solución. De hecho, hay un convencimiento generalizado de que una retirada precipitada podría desencadenar una nueva guerra civil que desestabilizaría toda la región. Nadie quiere sorpresas en este aspecto. Por eso, las señales lanzadas desde la Casa Blanca durante el año 2019, en la medida en que ponían en duda el compromiso de los EEUU de condicionar su retirada a ciertas garantías de estabilidad, fueron recibidas con alarma en la región ⁶⁹.

Ahora, para las potencias regionales, el problema es decidir cómo afrontar el futuro de Afganistán en un nuevo escenario, que ya se vislumbra, en el que la presencia de EE UU será mucho más limitada. Esta situación les enfrenta a decisiones difíciles sobre cómo dar forma al futuro. Pueden apoyar las conversaciones de paz para crear un entorno regional más estable. Pueden apoyar a los grupos afganos que pretenden mantener viva la guerra civil o, seguramente, intentarán mantener abiertas ambas vías para decantarse por una u otra en función de cómo evolucionen los acontecimientos.

La principal incógnita en este escenario es Pakistán, país que tiene intereses muy importantes en juego y que tiene en sus manos la posibilidad de hacer descarrilar el proceso. Es poco probable que abandone su relación con los talibanes, a los que considera un activo estratégico. Quiere que sus aliados, los talibanes, tengan éxito y quiere ser un jugador clave en el proceso de paz. Pero podría usar su influencia para forzar un acuerdo político que preserve sus intereses vitales. En su decisión pesará de forma importante su conflicto con India. Las tensiones entre India y Pakistán condicionan de tal manera el conflicto afgano que, en opinión de muchos analistas, sólo un acuerdo entre ambos países podría garantizar la estabilidad en Afganistán. Y este acuerdo no parece muy probable. A nuestro juicio, la única opción plausible actualmente pasa por encontrar formas de mitigar las preocupaciones de Paquistán frente a la relación entre India y Afganistán.

En palabras del antiguo embajador paquistaní, Husain Haqqani, el objetivo de Pakistán sería continuar teniendo a los talibanes como *proxies* «tratando, al mismo tiempo, de contener sus instintos más salvajes»⁷⁰.

El resto de actores principales (Irán, Rusia y China) se plantean problemas similares. Sus líneas rojas son tres: no quieren presencia militar permanente de EE UU; no quieren un triunfo de los talibanes y tampoco quieren un Afganistán inestable. Pero todo apunta a que aceptarían cierto nivel de inestabilidad antes que aceptar alguna de las dos primeras condiciones.

A la hora de valorar de qué manera van adaptando su postura a la evolución de las negociaciones, las declaraciones públicas de los diplomáticos regionales no resultarán

69 RUIZ ARÉVALO, 2019, op. cit. P. 149-150.

70 MAZZETTI y KHAN, op. cit.

reveladoras de sus planes. Un indicador más fiable será hacia dónde se orienta en el futuro el flujo de armas y apoyo de todo tipo. Durante el proceso de paz iniciado en 2018, la actitud de las potencias regionales ha sido en todo momento de impulso a las negociaciones, lo que permite cierto grado de optimismo. Queda por ver si estas intervenciones continuarán manteniendo este talante constructivo en el futuro. De momento, la política regional en Afganistán se encuentra en una encrucijada y los actores regionales continuarán adecuando su actuación a la evolución que vayan observado.

Tampoco puede obviarse el papel que puedan jugar los actores opuestos a cualquier acuerdo. Bien por defender posturas maximalistas, bien por beneficiarse de la situación actual. Los *spoilers* podrían ser actores no estatales como el ISIS, Al Qaeda y los talibanes de Pakistán, que no quieren ver que el conflicto termine, así como los actores dentro de Afganistán que se benefician de la economía de guerra.

Cada uno de los Estados vecinos analizará la evolución de la presencia norteamericana en Afganistán, el papel que se reserve a los talibanes en el Estado que surja de un posible acuerdo y el reparto de poder entre los distintos grupos afganos. En función de ello, cada uno decidirá si impulsa el proceso de paz o si opta por fomentar un estancamiento del mismo que, al menos, no empeore su situación actual. Lo que ya parece descartado por todos es que el final del conflicto, si se produce, venga de la mano de una victoria militar de uno de los dos actores principales. La paz sólo puede venir de un acuerdo. Si este no se produce, el conflicto continuará.

Bibliografía

- AKBARI, Hayat. «Durand Line Border Dispute Remains Point of Contention for Afghanistan-Pakistan Relations». *Globalsecurityreview*. 24 de marzo de 2019. <https://www.mei.edu/publications/durand-line-british-legacy-plaguing-afghan-pakistani-relations>. (10/03/2020)
- CASTRO TORRES, José Ignacio. «El eterno conflicto afgano: las mismas piezas en diferente posición sobre el tablero» en *Panorama geopolítico de los conflictos 2018*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/panorama_geopolitico_conflictos_2018.pdf. (02/03/2020)
- FARMER, Ben. «China "building military base in Afghanistan" as increasingly active army grows in influence abroad». En *The telegraph*. 29 de agosto de 2018. <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/08/29/china-building-military-base-afghanistan/>. (10/03/2020)
- Global Witness. «War in the Treasury of the People». Report. Junio de 2016.
- GOBIERNO DE CANADÁ. «Afghanistan. The precarious struggle for stability». *Highlights from an unclassified workshop of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS)*. Mayo de 2019. <https://www.canada.ca/en/security-intelligence-service/corporate/publications/afghanistan-the-precarious-struggle-for-stability.html>. (02/03/2020)

- HAMIDZADA, Humayun y PONZIO, Richard. «Central Asia's Growing Role in Building Peace and Regional Connectivity with Afghanistan». United States Institute for Peace. Special Report. 27 de agosto de 2019. <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/298-building-afghanistans-fleeting-ceasefire>. (10/03/2020)
- HUSSAIN, Kashif. «Why the Taliban Won't Cut Ties with Iran» en *The Diplomat*. 15 de febrero de 2020. <https://thediplomat.com/2020/02/why-the-taliban-wont-cut-ties-with-iran/> (10/03/2020)
- International Crisis Group. «Building on Afghanistan's Fleeting Ceasefire». Asia Report No 298. 19 de julio de 2018
- INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. «Análisis geopolítico de Afganistán». Documento de Análisis. 12/2011. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA12_2011AnalisisGeopoliticoAfganistan.pdf. (02/03/2020)
- JACKSON, Ashley. «Life Under the Taliban Shadow Government». ODI, Research reports and studies. Junio de 2018. <https://www.odi.org/publications/11144-life-under-taliban-shadow-government>. (02/03/2020)
- MAZZETTI, Mark and KHAN, Ismail. «From the Afghan Peace Deal, a Weak and Pliable Neighbor for Pakistan» en *The New York Times*. 5 de marzo de 2020. <https://www.nytimes.com/2020/03/05/world/asia/afghanistan-pakistan-peace.html> (12/03/2020)
- NADER Alireza et al. «Iran's Influence in Afghanistan: Implications for the U.S. Drawdown». Rand Corporation. 2014. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR600/RR616/RAND_RR616.pdf. (02/03/2020)
- RAMANI, Samuel. «Can Turkey position itself as the most effective mediator in Afghanistan?». TRT World. 13 de marzo de 2018. <https://www.trtworld.com/opinion/can-turkey-position-itself-as-the-most-effective-mediator-in-afghanistan--15883> (13/03/2020)
- RAMANI, Samuel. «Managed Instability: Iran, the Taliban, and Afghanistan» en *The Diplomat*. 14 de noviembre de 2018. <https://thediplomat.com/2018/11/managed-instability-iran-the-taliban-and-afghanistan/> (12/03/2020)
- RAMANI, Samuel. «In the Demise of the Taliban Peace Talks, Russia Is the Winner». Foreign Policy. 11 de septiembre de 2019. <https://foreignpolicy.com/2019/09/11/in-the-demise-of-the-taliban-peace-talks-russia-is-the-winner/>. (02/03/2020)
- RASHID, Ahmed. «Pakistan on the Brink. The Future of America. Pakistan and Afghanistan» en *Viking*. 2012.
- RUBIN, Barnett. «Is Afghanistan Ready for Peace? How Great Powers Can End the War». Foreign Affairs. 30 de julio de 2018. <https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2018-07-30/afghanistan-ready-peace>. (02/03/2020)

- RUIZ ARÉVALO, Javier. «Afganistán. Claves para Entender el Pasado. Pistas para Intuir el Futuro». Universidad de Granada. 2014.
- RUIZ ARÉVALO, Javier. «Afganistán y la Red de Distribución Norte. Algo más que un Problema Logístico». Boletín de Información del CESEDEN. n.º 319. Agosto de 2011. https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/b/o/boletin_ceseden_319.pdf. (01/03/2020)
- RUIZ ARÉVALO, Javier. «Lecciones aprendidas en escenarios complejos ¿Es posible aprender de las operaciones de estabilización?. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de opinión 41/2017. Abril de 2017. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO41-2017-LeccionesAprendidas_RuizArevalo.pdf. (10/03/2020)
- RUIZ AREVALO, Javier. «Conversaciones de paz sobre Afganistán ¿Una última oportunidad para la paz?» en *Revista Española de Estudios Internacionales*, vol. 5 n.º 2 (2019). <http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/conversaciones-de-paz-sobre-afganistan-¿una-última-oportunidad-para-la-paz>. (10/03/2020)
- RUIZ ARÉVALO, Javier. «El reinicio de las conversaciones de Estados Unidos con los Talibán». Global Strategy. Marzo de 2020. <https://global-strategy.org/el-reinicio-de-las-conversaciones-de-estados-unidos-con-los-taliban/> (14/03/2020)
- SAJJAD, Ahmed. «The Exclusion of the Taliban from Afghanistan's State-Building and Its Human Security Vulnerabilities», *International Academic Forum Journal of Politics, Economics & Law*, Vol. 4, Issue 1. Primavera de 2017. https://www.researchgate.net/publication/317266013_The_Exclusion_of_the_Taliban_from_Afghanistan's_State-Building_and_Its_Human_Security_Vulnerabilities/link/59770306aca2728d027459bb/download. (10/03/2020)
- THIER, J. Alexander «Afghanistan's Rocky Path to Peace». Current History. Abril de 2010.
- United Nations Office on Drugs and Crime. «Afghanistan opium survey 2017». Mayo de 2018. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghan_opium_survey_2017_cult_prod_web.pdf. (08/03/2020)
- WALLDAN, Matt y WRIGHT, Matthew. «Who Wants What Mapping the Parties' Interests in the Afghanistan Conflict». Research Paper. Asia Programme. Julio de 2014. https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/field/field_document/20140731AfghanistanWhoWantsWhat.pdf. (03/03/2020)

Artículo recibido: 20 de abril de 2020.

Artículo aceptado: 19 de junio de 2020.

Luis Velasco Martínez

Investigador

Grupo de Investigación HISPONA

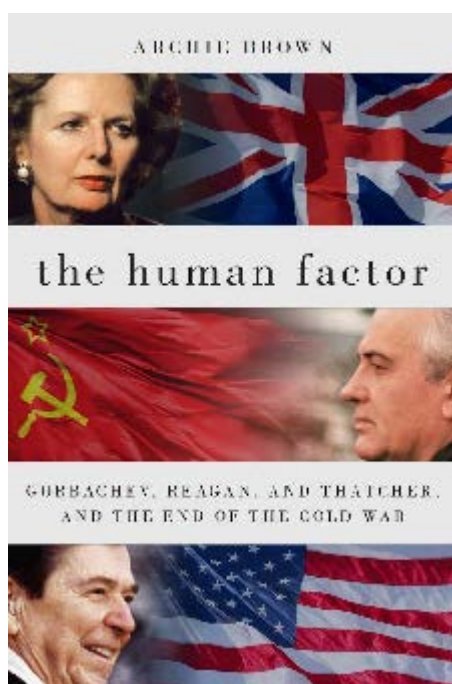
Universidad de Santiago de Compostela

Correo: luis.velasco@usc.es

Reseña

THE HUMAN FACTOR: Gorbachev, Reagan, Thatcher and the end of the Cold War. Autor: Archie Brown, editorial Oxford, Oxford University Press, 2020,

ISBN: 9780198748700 (500 páginas)



El St. Anthony's College de la Universidad de Oxford tiene una fecunda tradición en estudios internacionales desde su fundación en los albores de la Guerra Fría. La maravillosa biografía de Raymond Carr,¹ su segundo decano, publicada hace unos años por María Jesús González Hernández, nos permitió conocer pormenorizadamente los entresijos de aquel centro de nuevo cuño que en el ámbito de las ciencias sociales se especializó en las relaciones internacionales y en los estudios regionales, poniendo en relación áreas de conocimiento hasta ese momento distantes en el seno de Oxford, como la historiografía, la ciencia política, la economía o el derecho. Desde su fundación en 1950, St. Anthony tuvo un importante papel en la formación de una nueva generación de especialistas en las relaciones internacionales y los estudios regionales o *de área*. Buena parte de los analistas que han nutrido el Foreign Office a partir de la década de 1960 se han educado en la institución. Este centro no sólo ha alimentado de expertos y analistas a los principales núcleos de gobierno de Whitehall sino que también se nutrió de ellos y estableció unas sólidas relaciones entre sus profesores e investigadores y los centros de toma de decisión del Reino Unido. En definitiva, la política exterior y de defensa británica, así como su comunidad de inteligencia posterior a la Segunda Guerra Mundial, no podría ser comprendida sin entender el papel que St. Anthony's College y otros centros universitarios han tenido en ellas.

Igualmente, desde la década de 1950 la kremlinología ha sido una de las principales áreas de especialización de centros como St. Anthony's College. La comprensión del pensamiento estratégico de la URSS y de las formas culturales que condicionaban el comportamiento de los sujetos y los colectivos que formaban parte del proceso de toma de decisiones en Moscú se convirtieron en un objeto de estudio en sí mismo. Un buen número de profesionales brillantes de la historia, las relaciones internacionales, los estudios regionales, la filología, la antropología, la psicología o los estudios literarios y culturales se dedicaron a comprender mejor el funcionamiento del Imperio soviético, sus jerarquías, sus fuerzas armadas, sus dinámicas internas y el pensamiento de sus capas populares. Su trabajo sirvió, en gran medida, para intentar anticiparse a los cambios estratégicos que se podían producir al este del río Elba, así como para comprender y descifrar la racionalidad que se escondía detrás de las decisiones adoptadas por Moscú y sus satélites. Contra la imagen habitual que se ha generalizado de la kremlinología, la comprensión de la historia rusa, de su diversidad, de los orígenes de sus dirigentes o de los conflictos étnicos internos supusieron mucho más trabajo y mayores beneficios que el análisis de la posición de cada individuo destacado del Partido o el Estado durante los desfiles del primero de mayo en la Plaza Roja.

Dentro de la brillante generación de kremlinólogos formados en Oxford, Archie Brown ha sobresalido de manera especial; ligado a St. Anthony's College desde los años setenta, ha ejercido allí la dirección de su centro de estudios eslavos y la vicedirección de la propia institución. Formado en el análisis de la realidad soviética, desde la caída del muro se ha especializado en la construcción de la nueva Federación Rusa

¹ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, María Jesús: *Raymond Carr: la curiosidad del zorro. Una biografía*. Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2010.

y de sus mecanismos de poder, para ello ha hecho especial hincapié en la comprensión de los perfiles personales de sus líderes en el proceso de la toma de decisiones y en la construcción de las nuevas redes de poder en la Rusia *independiente*, así como en las experiencias de sus élites y la pervivencia de sinergias heredadas de la época anterior.

En el volumen que nos presenta ahora, Brown hace un análisis de tres actores individuales fundamentales en el final de la Guerra Fría: Mijail S. Gorbachev, Ronald Reagan y Margareth Thatcher, acercándose de manera tangencial a muchos otros. George H. Bush, Eduard Shevardnadze y otros nombres clave de la época también son abordados en el estudio, incluyendo así un acercamiento genérico a los equipos y gabinetes que los rodeaban. Para Brown el factor humano resulta una clave insustituible para comprender el *final feliz* de la Guerra Fría, de hecho, echa en manos de sus perfiles biográficos que la concatenación de acontecimientos que se dieron en aquellos años finalizasen de una manera generalmente entendida como positiva. No obstante, esta percepción de la importancia del factor humano, del factor individual en última instancia, va en contra del análisis estructural y necesariamente complejo del pasado. Si bien es cierto que, en un momento determinado, la elección de un único decisor puede resultar determinante, no es menos cierto que los individuos y sus percepciones e interpretaciones del mundo son producto de las estructuras que los alumbran. En este sentido, resulta indispensable comprender estas estructuras como un complejo entramado multinivel en el que necesariamente se van a entrelazar los ámbitos familiar, académico, laboral, político, etc. El factor humano es importante, y probablemente determinante en muchos aspectos, pero las percepciones personales suelen compartir ciertos rasgos de conjunto con otros sujetos en función de su origen, formación, experiencias y estructuras en las que se haya formado y curtido determinado individuo. Podríamos hacernos dos preguntas para poner a prueba la dimensión del factor humano: ¿Habría sido posible evitar la Guerra Fría con otros liderazgos?, ¿habría sido imposible el fin del Imperio soviético en 1991 con otros líderes? y, por último, ¿serían las actuales tensiones entre Occidente y la Federación Rusa resultado también de aquel factor humano?

Las complejas relaciones entre la Rusia actual y los principales actores occidentales, así como con sus antiguos estados satélites, no pueden comprenderse sin tener en cuenta las causas y formas en las que se produjo la disolución del Imperio soviético y la desarticulación de su área de influencia. Una temática que a lo largo de los últimos años ya ha sido analizada por otros analistas de prestigio, como Serhii Plokhy.² En este sentido, queda por delante todavía hacer un análisis pormenorizado de la forma en la que se estructuraron los nuevos estados independientes de manera interna y sus relaciones entre sí, así como del impacto que la disolución de la Unión dejó en el nacionalismo ruso. Este último se vio reactivado por la retórica de una *derrota soviética*³ asumida y potenciada desde un amplio abanico de cancillerías occidentales. Su

² PLOKHY, Serhii: *The last Empire: the final days of the Soviet Union*. New York, Basic Books, 2014.

³ Habitualmente también denominada *rusa*.

reactivación supuso necesariamente que algunas de las viejas seguridades sobre la que se levantaban las relaciones entre los diferentes miembros de la Unión y sus antiguos satélites cambiaran. La disolución del Imperio soviético trajo, en alguna medida, la reactivación de un irrendentismo ruso que realizó una relectura de su pasado, su territorio, sus líderes y sus tradiciones. Dentro de estas nuevas interpretaciones de sí mismo y de sus relaciones con terceros, el nacionalismo ruso no dudó en hacer compatibles las reivindicaciones de una identidad especialmente vinculada al legado cultural de la Iglesia Ortodoxa o incluso de la monarquía zarista, sin dejar de reivindicar los éxitos de la Gran Guerra Patria,⁴ de la carrera espacial o de grandes líderes del pasado que podrían ir desde Pedro el Grande hasta Iosef Stalin. Este sincretismo identitario y político ya había sido ensayado en otros contextos de crisis por el nacionalismo ruso, así durante la emergencia de la Segunda Guerra Mundial la propaganda soviética no dudó en imprimir carteles llamando a la movilización general contra el enemigo recurriendo a iconos fácilmente identificables por la población rusa pero de difícil convivencia con el régimen soviético.⁵

Siguiendo la lógica que plantea Archie Brown, deberíamos buscar los orígenes de las tensiones actuales en el factor humano que facilitó el final de la Guerra Fría. Así, la propia dialéctica en torno al eje derrota-victoria podría ser, en sí mismo, una de las muchas causas de la situación actual. Entendemos pues que los juicios sobre el factor humano deben realizarse, como todos los análisis, midiendo sus causas y consecuencias en el corto, medio y largo plazo, asumiendo sus ramificaciones y sus posibles ambivalencias. A fin de cuentas, lo que pudo ser visto como un resultado victorioso en 1990 también pudo ser el origen de la concatenación de acontecimientos que derivaron en las tensiones actuales. La historia nos puede dar muchos ejemplos en ese sentido, desde la Segunda Guerra Púnica hasta el Tratado de Versalles. En definitiva, debemos plantear la necesidad de realizar un estudio prosopográfico sobre una generación de cargos intermedios y jóvenes del Partido y el Estado que vivieron directamente la disolución de la Unión y la complicada década de 1990. Estos *apparatchik* tenían una prometedora carrera por delante en los últimos años de la URSS y tuvieron que reinventarse y adaptarse a la nueva realidad para poder continuar con sus aspiraciones personales y profesionales. Estos sucesos, en definitiva, los marcaron como generación y probablemente resultaron determinantes para comprender toda su carrera posterior. A este respecto, entendemos que el mejor ejemplo resulta lo suficientemente evidente como para no necesitar especificarlo. La imagen del papel de los líderes referenciados por Brown que podría tener el grupo al que nos referimos sería muy diferente al que leemos en el texto. Independientemente de cuál de estas visiones puede resultar más o menos realista, resulta evidente que las percepciones propias por parte de los actores resultan un factor determinante a la hora de comprender la racionalidad o la previ-

4 NÚÑEZ SEIXAS, Xosé Manoel: *El frente del Este: Historia y memoria de la guerra germano-soviética (1941-1945)*. Madrid, Alianza, 2018.

5 CALHOUN, Gloria: «Saints Into Soviets: Russian Orthodox Symbolism and Soviet Political Posters». Thesis, Georgia State University, 2014. https://scholarworks.gsu.edu/history_theses/85

sibilidad que se esconde detrás de sus acciones. Así pues, comprender la dinámica de suma cero en la que se han encasillado las relaciones entre Occidente y el espacio postsoviético, con especial atención a la Federación Rusa, probablemente precise de la revisión y reinterpretación de los acontecimientos, así como de lo que supusieron para cada una de las partes. A fin de cuentas, para algunos de los actores aquello podría no haber sido una derrota total, sino sólo una retirada estratégica.

A nuestro juicio, probablemente la valencia más trascendental del nuevo estudio del profesor Brown sea la necesidad de vincular los estudios de prospectiva con el análisis historiográfico. Su obra es una buena muestra de la necesidad de reivindicar el papel de los historiadores en la comprensión del mundo actual y de los escenarios de futuro que tenemos abiertos ante nosotros. La toma de decisiones en el presente para dirigirnos hacia el futuro deseado necesita de una reflexión serena sobre los aciertos y errores del pasado.

Reseña enviada: 08 de junio de 2020.

Reseña aceptada: 15 de septiembre de 2020.

Normas para los autores de artículos

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) que forma parte del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), con sede en el Paseo de la Castellana, 61. Madrid-28071.

Esta revista es una publicación electrónica, de periodicidad semestral y que se publica en versión española e inglesa.

Está disponible en formato *PDF*, en la página web del Instituto Español de Estudios Estratégicos: <http://revista.ieee.es>.

Periodicidad de la revista

Los dos números anuales de la *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* se publicarán durante los meses de junio y diciembre.

Contenido de la revista

El contenido de la revista está compuesto por artículos originales e inéditos de carácter científico, con aportaciones novedosas en el campo de investigación de la seguridad y defensa, así como reseñas de obras relevantes y noticias sobre seminarios, novedades editoriales y otros acontecimientos de importancia.

Los trabajos publicados abordan aspectos concernientes a la paz y seguridad, y está sometido a un proceso de doble revisión, que garantiza el anonimato y la objetividad.

Junto a la versión en español, el Instituto Español de Estudios Estratégicos publicará una traducción íntegra de cada número en idioma inglés.

Plazo para la recepción de originales

Una vez comunicado a los autores que los originales han sido recibidos en la cuenta de correo electrónico habilitada al efecto (revistaieee@oc.mde.es). El proceso de revisión no excederá de ocho semanas.

Durante el proceso de revisión, los expertos darán a conocer al consejo de redacción, por escrito, su valoración, así como las recomendaciones que, en su caso, proponen a los autores para la mejora del artículo.

Por su parte, el consejo de redacción acusará recibo de los originales en un plazo de siete días hábiles desde su recepción, e informará a los autores de la fecha en la que remitirá el dictamen motivado.

Una vez devuelto el artículo con las correcciones y sugerencias que se consideren oportunas, el autor dispondrá de veinte días para enviar la versión definitiva al consejo de redacción. La aprobación del artículo por parte del consejo de redacción implica que la revisión de los autores, previa a la publicación del trabajo, debe limitarse a la corrección de errores, sin que esté permitido realizar modificaciones del contenido.

Criterios para la selección de artículos

Entre los artículos recibidos se seleccionarán aquellos que cumplan estrictamente las normas para autores y que destaquen por su originalidad, relevancia, interés científico y/o actualidad.

Sistema de evaluación

Los artículos serán sometidos a una evaluación por pares, que determinará la originalidad, el rigor de la investigación y la validez científica de su contenido. Además, una revisión por parte del consejo de redacción, remitirá un dictamen motivado a los autores sobre su decisión de aprobar, publicar previa revisión o rechazar los artículos presentados. En dicho dictamen, se incorporarán las sugerencias o correcciones remitidas por los expertos que han participado en el proceso de revisión por pares.

Instrucciones a los autores

Los artículos serán enviados a la cuenta de correo habilitada al efecto por el Instituto Español de Estudios Estratégicos: revistaieee@oc.mde.es.

La extensión recomendada para los trabajos presentados se sitúa entre las seis mil y las doce mil palabras. Las recensiones no superarán las dos mil palabras, mientras que las notas bibliográficas se ajustarán a una extensión de mil palabras.

Los originales pueden enviarse en español o en inglés.

El texto incluirá un resumen del contenido, de unas ciento cincuenta palabras y una relación de las palabras clave del documento. Ambos en español y en inglés.

Cada página irá numerada, en su margen inferior derecho.

La estructura del texto será la siguiente:

- Título.
- Nombre del autor o autores, en letra Arial de 12 puntos.
- Filiación institucional y profesional de los autores y dirección de correo electrónico de los autores, señaladas a pie de página con un asterisco.
- Apartados principales, numerados, en letras minúsculas y negritas.
- Apartados de segundo nivel, numerados, en minúscula, negrita y cursiva.
- Subapartados de tercer nivel, numerados, en minúscula.
- Subapartados de cuarto y sucesivos niveles, numerados, en minúscula y cursiva.

Los trabajos originales se enviarán en un único archivo Word, y se adjuntará, en documento PDF, el currículum vitae de los autores y un currículum resumido, de unas ciento cincuenta palabras.

En el cuerpo del mensaje constará la categoría profesional de los autores, la institución a la que pertenecen y la siguiente información personal: dirección postal, correo electrónico, número de teléfono y DNI.

Se incluirá también en el cuerpo del mensaje una breve referencia (tres o cuatro líneas) a la originalidad y relevancia científica de las tesis expuestas en el artículo.

Al final del texto, se incluirá una relación de la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente.

Normas tipográficas

Las normas de estilo de la *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* se ajustan a las establecidas por la Subdirección General de Publicaciones y Patrimonio Cultural del Ministerio de Defensa.

Los autores deberán ajustarse a las normas ortográficas de la Real Academia Española, en su edición de 2010.

Los originales estarán escritos en letra Arial, de 12 puntos, con un interlineado de 1,5.

El texto irá justificado, con tres centímetros de margen en el encabezamiento de la página y a la izquierda, y 1,5 centímetros al pie y a la derecha.

No se presionará retorno para separar los párrafos y se evitarán las tabulaciones.

Cuando se quiera resaltar alguna palabra o frase, se utilizarán las comillas o la cursiva.

No aparecerán palabras o frases subrayadas, ni se insertarán incrustaciones de cuadros de texto.

Las citas textuales con una extensión superior a las cuatro líneas irán entrecomilladas y separadas con una línea en blanco al principio y al final del texto citado.

Se recomienda el uso de las comillas angulares, reservando las inglesas o simples para entrecomillar un fragmento dentro del texto citado.

Si en los párrafos citados hay alguna incorrección, se indicará mediante la expresión [*sic*], en cursiva y entre corchetes.

Si se omiten palabras o frases del texto citado, se señalará con puntos suspensivos, entre corchetes.

Si se desea destacar un fragmento del texto citado, se pondrá en letra cursiva, y se añadirá una nota al pie, del modo siguiente: (*) La cursiva es del autor.

Las notas al pie se insertarán con la función correspondiente de Microsoft Word, e irán numeradas. Aparecerán en letra Arial, cuerpo 10, e interlineado sencillo y justificado. Deberán ajustarse al siguiente formato: SAMANIEGO, Pedro. El cultivo de árboles en la Patagonia, Barcelona: Pomaire, 1999, p. 25.

Al final de cada trabajo, se incluirá la bibliografía utilizada en el mismo. Irá en página aparte, precedida del título bibliografía, en minúsculas y negrita, y escrita como sigue: APELLIDOS (en su caso institución que publica, revista, etcétera), nombre, título del libro en cursiva, lugar, editorial y año.

Las imágenes irán numeradas en cifras arábigas, y las tablas en romanas. Asimismo, se incluirá una breve descripción de las tablas.

Junto a la versión en español, se publicará una traducción íntegra en inglés de cada número.

Repositorios y Base de Datos

La *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* se encuentra incluida en el Catálogo de Latindex y en los repositorios Dialnet y Dulcinea, (Directorio «of open access journal»).