

**CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA
NÚMERO 60**

**Selección de memorias
del curso selectivo de
funcionarios de la Carrera
Diplomática 2016-2017**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SELECCIÓN DE MEMORIAS
DEL CURSO SELECTIVO DE FUNCIONARIOS
DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA 2016/2017

ESCUELA DIPLOMÁTICA

SELECCIÓN DE MEMORIAS
DEL CURSO SELECTIVO DE FUNCIONARIOS
DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA 2016/2017

A tenor de lo dispuesto en la Ley de Propiedad Intelectual, no está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de su uso sin el permiso previo y por escrito del autor, salvo aquellas copias que se realicen para uso exclusivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los riterios medioambientales de la contratación pública.



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

© de los textos: sus autores
© de la presente edición: Escuela Diplomática, 2017
Paseo de Juan XXIII, 5 - 28040 Madrid

NIPO (publicación en papel): 501-15-022-6
NIPO (libro electrónico): 501-15-023-1
ISSN: 0464-3755
Depósito Legal: M-11774-2018

DISEÑA E IMPRIME: IMPRENTA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA
DISEÑO PORTADA: JAVIER HERNÁNDEZ (www.nolsom.com)

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
<http://publicaciones.boe.es/>

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública

ÍNDICE

	Página
LA REFORMA DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA. LA POSICIÓN DE ESPAÑA	13
<i>Gonzalo Muñoz López</i>	
ABREVIATURAS.....	23
NOTAPREVIA.....	25
1 SEGURIDAD Y DEFENSA EUROPEAS. PANORAMA GENERAL.....	29
a) La Unión Europea bajo amenaza: la ruptura del ensimismamiento.....	29
b) La seguridad y defensa como fuente de legitimación del proyecto comunitario.....	32
c) La autonomía estratégica.....	32
d) La pérdida de capacidades.....	34
2. EL IMPULSO POLÍTICO.....	43
3. LA CAPACIDAD MILITAR DE PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN (MPCC).....	45
a) La planificación y ejecución de las misiones y operaciones PCSD hasta ahora.....	45
b) El MPCC.....	47
c) ¿El embrión de un Cuartel General de la UE?.....	48
d) Posición de España.....	48
4. EL PLAN DE ACCIÓN DE LA DEFENSA EUROPEA.....	51
a) El EDRP y la primera ventanilla del Fondo Europeo de la Defensa.....	54
b) El EDIDP y la segunda ventanilla del Fondo Europeo de la Defensa.....	56
c) El impulso a las inversiones en las cadenas de suministro de la defensa.....	60
d) El fortalecimiento del mercado interior de defensa.....	61

	Página
5. LA POLÍTICA ESTRUCTURADA PERMANENTE (PESCO).....	63
a) Un proceso de integración diferenciada.....	63
b) Los criterios para formar parte de la PESCO.....	64
c) Los compromisos.....	64
d) El documento de Francia, Alemania, España e Italia.....	65
e) La posición de España.....	70
6. LA REVISIÓN COORDINADA ANUAL EN MATERIA DE DEFENSA.....	73
7. LA FINANCIACIÓN DE LOS COSTES DE LA PCSD.....	75
8. LA RELACIÓN ENTRE LA PCSD Y LA OTAN: ÁMBITOS DE COOPERACIÓN E IMPACTO DE LAS REFORMAS ACTUALES.....	77
a) Una reflexión introductoria.....	77
b) Fases de la relación UE-OTAN.....	78
c) El futuro inmediato.....	79
d) ¿Una UE con plena autonomía estratégica? Su impacto en las relaciones UE-OTAN en el largo plazo.....	83
CONCLUSIONES.....	85
BIBLIOGRAFÍA.....	89
ANEXOS.....	95
CONSECUENCIAS REGIONALES E INTERNACIONALES DEL ACUERDO NUCLEAR IRANÍ	
<i>Guillermo Rebollo Díez</i>	
RESUMEN.....	
METODOLOGÍA.....	
1. INTRODUCCIÓN.....	113
2. IRÁN Y LOS EFECTOS DEL ACUERDO.....	115
2.1 Ámbito político.....	115
2.2 Ámbito económico.....	120
2.3 Ámbito social.....	124
3. CONSECUENCIAS DEL PAIC EN ORIENTE PRÓXIMO.....	127
3.1 Arabia Saudí y los países del golfo Pérsico.....	128
3.2 Israel y el acuerdo nuclear.....	135
3.3 El creciente chíí.....	138
3.4 Los efectos del PAIC en las dinámicas regionales.....	140
3.4.1 Implicaciones en el conflicto de Siria.....	141
3.4.2 Implicaciones en el conflicto de Yemen.....	143
3.4.3 La lucha contra el Daesh.....	144

4. LAS CONSECUENCIAS DEL ACUERDO EN LA ESCENA INTERNACIONAL.....	147
4.1 Estados Unidos: de la Administración Obama a la Administración Trump.....	147
4.2 La Unión Europea y sus Estados miembros.....	154
4.3 Otros: Rusia, China e India.....	160
5. LAS RELACIONES HISPANO-IRANÍES.....	167
6. CONCLUSIONES.....	173
7. BIBLIOGRAFÍA.....	177
ANEXO I: Breves consideraciones técnicas acerca del enriquecimiento de uranio, el agua pesada y el arma nuclear.....	181
ANEXO II: El Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC).....	183
1. El proceso negociador.....	183
2. El contenido del acuerdo.....	187
3. Aplicación del acuerdo hasta la fecha.....	191
ANEXO III: El riesgo de una carrera armamentística.....	197

TURQUÍA EN LA ENCRUCIJADA ENTRE EUROPA, ORIENTE MEDIO Y RUSIA. ASPECTOS NACIONALES Y REGIONALES. DINÁMICA Y PROSPECTIVA. ESPAÑA.....	201
---	------------

Juan Manuel López Urdiales

RESUMEN.....	207
I. INTRODUCCIÓN.....	211
II. DINÁMICAS INTERNAS.....	215
II.1 La democratización de Turquía: ¿el modelo turco?.....	215
II.2 El auge del autoritarismo.....	219
II.3 Dinámicas fundamentales de la economía turca.....	227
II.4 La creciente islamización de la vida pública.....	233
II.5 El futuro de la perspectiva interna de Turquía.....	234
III. TURQUÍA EN LA ENCRUCIJADA: DE LA UNIDIMENSIONALIDAD A LA MULTIDIMENSIONALIDAD.....	237
III.1 La profundidad estratégica: pilar de la nueva política exterior turca.....	239
III.2 La UE y Turquía: ¿país candidato o socio estratégico?.....	243
III.3 Oriente Medio: de la política de cero problemas al contagio de la inestabilidad en la región.....	251
III.4 Turquía y Rusia: el conflicto sirio como obstáculo para la cooperación.....	258
BIBLIOGRAFÍA.....	263
	271

EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO: VIRTUALIDAD, LAGUNAS Y PRIORIDADES PARA EL FUTURO..... 275

Natalia Gómez Sawicka

AGRADECIMIENTOS.....	277
RESUMEN.....	279
1. INTRODUCCIÓN.....	283
2. MECANISMOS: PROCESO INTERGUBERNAMENTAL PARA EL FORTALECIMIENTO DEL RESPETO DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO.....	283
A. Consideraciones generales.....	283
B. Postura de España: experiencia previa en el marco de las Naciones Unidas.....	288
3. MEDIOS: LAS NUEVAS ARMAS.....	295
A. Vehículos no tripulados o <i>drones</i>	295
B. Los sistemas de armas autónomos letales.....	298
C. Las operaciones en el ciberespacio.....	303
4. LOS SUJETOS COMBATIENTES: CASOS ATÍPICOS Y NUEVOS RETOS.....	309
A. Los <i>Little Green Men</i> en la guerra híbrida.....	309
B. Los combatientes terroristas extranjeros.....	314
C. El papel de la mujer en los escenarios de conflicto.....	318
5. LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE LOS CONFLICTOS ARMADOS.....	323
A. La protección del medio sanitario y educativo.....	323
B. La protección de los bienes culturales.....	328
6. CONCLUSIONES.....	335
BIBLIOGRAFÍA.....	339

ESTUDIO COMPARADO SOBRE LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA CONSULAR A DETENIDOS Y DOBLES NACIONALES..... 343

Macarena Rubio Sobrón

I. INTRODUCCIÓN.....	347
II. MARCO DE DERECHO INTERNACIONAL.....	351
III. SITUACIÓN EN ESPAÑA.....	355
A. Marco jurídico	355
B. Actividad institucional, parlamentaria y de la sociedad civil.....	357
C. España como Estado Receptor	364

	Página
IV. ESTUDIO COMPARADO.....	367
A. Información estadística.....	367
B. Marco jurídico.....	371
C. Ámbito subjetivo.....	372
D. Supuestos de doble nacionalidad.....	374
E. Asistencia consular.....	376
F. Ayudas económicas.....	383
V. PERSPECTIVA DEL CIUDADANO COMO FACTOR DETERMINANTE DE LA ASISTENCIA CONSULAR.....	387
VI. CONCLUSIONES.....	391
BIBLIOGRAFÍA.....	393

LA EXPANSIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y MILITAR DE CHINA HACIA EL SURESTE ASIÁTICO	395
<i>Manuel de la Iglesia Anglada</i>	

DEDICATORIA.....	397
AGRADECIMIENTOS.....	399
RESUMEN.....	401
1 INTRODUCCIÓN.....	403
2. MOTIVACIONES DE LA POLITICA EXTERIOR CHINA.....	409
2.1. Motivaciones de ámbito político.....	409
2.2. Motivaciones de ámbito económico.....	423
2.3. Motivaciones de ámbito militar.....	429
3. CAPACIDADES DE LA POLITICA EXTERIOR CHINA.....	435
3.1. Capacidades políticas.....	435
3.2. Capacidades económicas.....	445
3.3. Capacidades militares.....	452
4. ACCION DE OTRAS POTENCIAS EN EL SURESTE ASIATICO.....	459
4.1. Estados Unidos.....	459
4.2. Japón.....	462
4.3. India.....	466
4.4. La Unión Europea.....	469
5. CONCLUSIONES.....	473
SIGLAS.....	477
BIBLIOGRAFÍA Y RECURSOS.....	479
ANEXOS.....	483
I. Bases ideológicas de la política exterior china.....	485
II. El conflicto del Mar del Sur de China.....	497

	<u>Página</u>
III. Últimos avances en el Plan BRI, el Foro BRI.....	507
IV. Imagen de China en el mundo.....	513
V. Comparación de las fuerzas navales en Asia Pacífico.....	517
VI. Presencia militar de Estados Unidos en Asia Pacífico.....	519

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**LA REFORMA DE LA POLÍTICA COMÚN
DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA.
LA POSICIÓN DE ESPAÑA**

Gonzalo Muñoz López

A Lucía, mis padres y mis hermanos.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer de manera especial el tiempo y dedicación prestados por miembros del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y del Ministerio de Defensa, sin los cuales este trabajo no hubiera sido posible; en particular, al Director General de Política Exterior y de Seguridad, Enrique Mora Benavente, a la Subdirectora General de Seguridad, Aurora Mejía Errasquín, a Hermógenes López García de Lomana y al Coronel José Ignacio Barrasa Martín.

RESUMEN

Ante un escenario regional e internacional de creciente inseguridad y amenazas rampantes de toda índole, la Unión Europea ha iniciado un proceso de reforma integral de su Política Común de Seguridad y Defensa para dotarse de las herramientas necesarias que permitan responder a los desafíos a los que se enfrentan. Este proceso involucra tanto a los Estados miembros como a las instituciones y organismos comunitarios, incluyendo a aquellas como la Comisión Europea que tradicionalmente se habían mantenido al margen del ámbito de la seguridad y defensa. El iter es largo y complejo, con intereses nacionales contrapuestos que afectan a una cuestión elemental y sensible de la soberanía nacional como es la defensa, pero ya se han alcanzado algunos resultados positivos. Está en juego la seguridad del proyecto comunitario y, quién sabe, si su supervivencia en el largo plazo.

PALABRAS CLAVE

Unión Europea, Política Común de Seguridad y Defensa, OTAN, Agencia Europea de la Defensa, autonomía estratégica, capacidades militares, industria de la defensa, Plan de Aplicación en materia de Seguridad y Defensa, Plan de Acción de la Defensa Europea, Cooperación Estructurada Permanente, Fondo Europeo de la Defensa, MPCC, EDIDP, EDRP, CARD.

ABREVIATURAS

AED	Agencia Europea de la Defensa
AR	Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad
CARD	Coordinated Annual Review on Defence
CE	Comisión Europea
CDP	Capability Development Plan
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability
EDAP	European Defence Action Plan
EDTIB	European Defence Technological and Industrial Base
EDIDP	European Defence Industrial Development Programme
EDRP	European Defence Research Programme
EGUE	Estrategia Global de la Unión Europea
FED	Fondo Europeo para la Defensa
HHG	Helsinki Headline Goal
MPCC	Military Planning and Conduct Capability
OCCAR	Organisme Conjoint de Coopération en matière d'Armement
OPCEN	Operations Centre
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PESCO	Permanent Structured Cooperation
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
UE	Unión Europea

NOTA PREVIA

Este trabajo aborda una de las cuestiones que copa en la actualidad una parte significativa de la agenda comunitaria y, por ende, de las agendas nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea (en adelante, UE): el gran avance de la Política Común de Seguridad y Defensa (en adelante, PCSD).

La Unión Europea se encuentra en un momento único para perfeccionar y profundizar las estructuras, mecanismos y el potencial de acción de la PCSD por una serie de circunstancias endógenas y exógenas a la misma.

Por ello, este trabajo se centra en analizar los progresos que han tenido lugar fundamentalmente a lo largo del último año, prescindiendo, en gran medida, de realizar un recorrido histórico-político, institucional y jurídico (competencias de cada órgano decisorio o deliberativo y procedimientos) sobre la PCSD, sobre lo que tanta literatura hay escrita.

Junto a ello, y en tanto que el proceso de perfeccionamiento de la PCSD se encuentra todavía abierto, con diversas iniciativas ya sobre la mesa de negociación pero aún sin delimitar ni concluir, se pretende desarrollar un ejercicio prospectivo acerca de en qué dirección o sentido sería deseable que aquéllas avancen.

Tal cometido se llevará a cabo, esencialmente, partiendo de la posición española. En este sentido, debe ponerse de relieve, ya desde este primer momento, el papel de proactivo y de liderazgo que nuestro país está ejerciendo en relación con todas las iniciativas planteadas en este ámbito. En efecto, España apoya decididamente los avances en PCSD (tanto por razones de interés nacional como interés comunitario general) y contribuye a su elaboración a partir de planteamientos acordados a nivel interno previo consenso y trabajo conjunto de diferentes departamentos ministeriales (el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad).

Habrà, sin embargo, algunas propuestas u orientaciones de acción que, en tanto que la posición española no ha sido fijada por el momento, serán exclusivas de este trabajo.

De esta forma, se trata de enmarcar, aunque sea de forma sucinta, el abanico completo de líneas de actuación en un único documento, facilitando así su análisis de forma holística en pos de una mejor comprensión ante un campo tan amplio, complejo y con tanto actores involucrados como es el de la PCSD.

Este trabajo, en fin, completa y desarrolla algunos puntos de la excelente memoria publicada en septiembre del año 2016 por parte de Jorge Lucini Serrano de Haro.

Estructura

El contenido de este trabajo se estructura en tres grandes bloques.

Por una parte, y si bien, como se ha apuntado anteriormente, no se desarrolla un enfoque histórico evolutivo de la PCSD, se dibuja un panorama general del estado de situación de la PCSD en la actualidad, previo comentario acerca de la necesidad de que haya tenido efectivamente lugar el punto de inflexión que estamos viviendo. Ello permite comprender los límites y debilidades a los que la UE y sus Estados miembros se enfrentan y que tratan de corregir materia de seguridad y defensa con el conjunto de actuaciones en discusión.

En segundo lugar, se examinan las propias actuaciones, algunas ya perfeccionadas y otras en vías de definición, que han venido desarrollándose a lo largo del último año. Este conjunto de medidas, que se conocen comúnmente como “el paquete de la defensa”, pueden dividirse en tres pilares (el último de los cuales se expone en el tercer bloque de este trabajo). El primero de ellos relativo a las capacidades militares y el mercado y la industria de la defensa, en el que la Comisión Europea juega un papel decisivo a través del conocido como Plan de Acción de la Defensa Europea (en adelante, EDAP, por sus siglas en inglés). Y, en segundo lugar, el pilar centrado en el desarrollo de los compromisos político-militares a través de la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente (en adelante, PESCO, por sus siglas en inglés).

Finalmente y en tercer lugar, se reflexiona sobre un elemento de hondo calado político que condiciona de manera significativa las discusiones y decisiones sobre el desarrollo de la PCSD y que ha estado siempre presente desde los orígenes de aquella (incluso, si se quiere, desde los orígenes del proceso comunitario): la relación entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte (en adelante, OTAN) y la PCSD.

Enfoque

La profundización de la PCSD y, por tanto, el enfoque de este trabajo, combina cuestiones tanto de índole política pura como económico-industrial, relacionadas principalmente con la investigación y el desarrollo científico y la generación de capacidades en el mercado de la defensa, en el que interactúan agentes públicos y agentes económicos privados.

Resulta, de esta forma, indispensable comprender el funcionamiento de dicho mercado, con características y funcionamiento particulares, con el fin de adoptar medidas políticas adecuadas, efectivas y realistas que permitan alcanzar los objetivos planteados.

Metodología

Este trabajo se elaboró fundamentalmente a partir de documentación interna preparatoria de las negociaciones y trabajos a nivel comunitario de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación y el Ministerio de Defensa, documentos de trabajo internos de las principales instituciones y organismos de la UE encargados de desarrollar la reforma de la PCSD, así como literatura científica y artículos de reflexión de expertos en la materia y entrevistas personales con algunos de los principales responsables de fijar la posición española en los Ministerios anteriormente mencionados.

1. SEGURIDAD Y DEFENSA EUROPEAS. PANORAMA GENERAL

a) La Unión Europea bajo amenaza: la ruptura del ensimismamiento.

“La paz y la seguridad interiores no pueden darse por supuestas en un mundo en el que las potencias globales y regionales se rearmen, los terroristas atacan en el corazón de las ciudades en Europa y por todo el mundo y donde los ciberataques van en aumento”¹.

Con esas crudas palabras se expresa la Comisión Europea (en adelante, CE) en su Documento de Reflexión sobre la Defensa Europea, poniendo de manifiesto la necesidad de la UE y de los Estados miembros de ser conscientes de tal situación de amenaza existencial al modelo político, económico y social defendido por éstos y a los intereses y valores que, consecuencia del mismo, se proyectan en el exterior.

Tales afirmaciones siguen la línea de la ya muy manida frase recogida en la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (en adelante, EGUE), en la que la actual Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores (en adelante, AR), Federica Mogherini, declaraba que *“vivimos en una época de crisis existencial, dentro y fuera de la Unión Europea. Nuestra Unión está amenazada. Nuestro proyecto europeo, que aportó democracia, prosperidad y paz sin precedentes, está en entredicho”².*

Esta nueva percepción de la UE y sus Estados miembros contrasta con la situación ilusoria (y, en cierta medida, ingenua) en la que se ha vivido durante la

¹ Reflection paper on the future of European Defense; p.7. (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en.pdf).

² “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea”. p.5. https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf.

primera década de este siglo XXI (perpetuada posteriormente a causa del estado cuasi-comatoso de la UE durante los años más duros de la crisis económica), cuya plasmación quizá más paradigmática fue la siguiente frase contenida en la anterior Estrategia de Seguridad de la UE elaborada por el entonces AR Javier Solana: *“Europa nunca ha sido tan próspera, tan segura ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea”*³.

La crisis económica (y política, derivada de ésta) en la que se vio inmersa la UE trajo como consecuencia, a pesar de un escenario de seguridad cada vez más complejo, un estado de ensimismamiento o parálisis de acción en el ámbito de la seguridad y defensa que, en unas ocasiones, ha contribuido a agravar las amenazas a las que se enfrenta y, en otras, cuanto menos, ha ocasionado profundas frustraciones en las sociedades europeas.

Este trabajo no pretende analizar la vigencia y profundidad de dichas amenazas a la UE, sino que la existencia y gravedad acuciante de fenómenos como la descomposición de gran parte del Magreb y de Oriente Próximo, los fenómenos violentos y tráficos ilegales en el Sahel, la inestabilidad política y social de Turquía o la política exterior agresiva de la Rusia de Putin se dan por supuestas.

Todos ellos son *“problemas complejos que ningún Estado miembro por sí solo es capaz de solventar, que borran fronteras entre la seguridad interna y externa, obligan de manera simultánea a defender el territorio y a gestionar una crisis externa y su duración se espera larga”*⁴.

Este entorno de inseguridad creciente, ha hecho que se supere, siguiendo los términos empleados por D. Kehoane⁵, la paradoja de la política de defensa de la UE: una creciente demanda estratégica de la misma frente a un interés político decreciente.

En efecto, se han disuelto en cierta medida las causas a las que Kehoane atribuía el interés político decreciente en la PCSD, como la divergencia en las prioridades políticas al superar las fases más urgentes de otros desafíos como la crisis de la Eurozona, los flujos de refugiados/migrantes o las presiones presupuestarias restrictivas en materia de defensa fruto de la necesidad generalizada de hacer frente al problema del déficit público.

³ A secure Europe in a better world. European Security Strategy. p.1. <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

⁴ BENEDICTO, M.A. (2016). “La arquitectura de seguridad internacional: ¿un proyecto en quiebra?”. Documento de Trabajo del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Instituto Español de Estudios Estratégicos. p.58. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET08-2016_Arquitectura_Seguridad.pdf.

⁵ KEOHANE, D (2016). “The paradox of EU defence policy”. European Geostrategy (Long posts). <https://www.europeangeostrategy.org/2016/03/the-paradox-of-eu-defence-policy/>.

Especial atención merece la cuestión de la convergencia de intereses estratégicos entre los Estados miembros de la UE, cuya ausencia se solía señalar como uno de los mayores lastres para el avance de la PCSD.

En este sentido, algunos Estados miembros centran en mayor medida su atención sobre la defensa territorial (principalmente, frente a una eventual amenaza rusa) y, por ende, son más partidarios de garantizar su defensa a través de la organización tradicionalmente encargada de tal cuestión, la OTAN; por otra parte, la protección de los intereses y la seguridad de otros Estados miembros se fundamentan en la necesidad de una actuación exterior para atajar las amenazas que luego les impactan en sus territorios, una labor para la cual la OTAN no resulta siempre, por diversos motivos, plenamente efectiva.

Esta divergencia puede mitigarse con el lanzamiento de la Cooperación Reforzada Estructurada Permanente (en adelante, PESCO, por sus siglas en inglés), que, como se explicará más adelante, puede aglutinar a aquellos Estados miembros con percepciones estratégicas más similares.

Asimismo, en relación con la confluencia estratégica que ha permitido relanzar los avances en materia de PCSD, no deben olvidarse, por su innegable importancia política, dos factores que han contribuido a disipar las diferencias en las posiciones de los Estados miembros principales para la defensa europea: Francia, Alemania y Reino Unido.

En primer lugar, el *Brexit*, dejando de lado la significativa merma de capacidades que éste implica, en tanto que Reino Unido ha sido tradicionalmente reacio a profundizar la PCSD en contraposición a otros marcos de actuación (OTAN o coaliciones de voluntad).

En segundo lugar, un progresivo abandono de las posiciones alemanas de no asunción del papel que le corresponde a nivel internacional en materia de seguridad y defensa⁶ (por evidentes traumas de su historia reciente que no es necesario recordar), en gran medida motivado por el (ya también manido) *pivot* de Estados Unidos a Asia y las demandas de mayor responsabilidad europea en su propia defensa y seguridad. Unas demandas que, debe ponerse de relieve, únicamente han sido recalçadas (de forma más brusca y cruda) por la nueva Administración Trump, pero que ya fueron planteadas sin ambages por la presidencia de Obama y que hacen referencia al concepto de autonomía estratégica, que se desarrollará posteriormente.

⁶ Así se puso de manifiesto, entre otros, con la presentación del Libro Blanco de la Defensa alemán por parte de su Ministra de Defensa, Ursula von der Leyen el pasado julio de 2016.

b) La seguridad y defensa como fuente de legitimación del proyecto comunitario.

Los avances en la discusión sobre la PCSD pueden constituir, si consiguen materializarse en los resultados diseñados, una fuente de legitimación del proyecto comunitario, en un periodo en el que su apoyo político y social parecía tambalear.

Así lo afirma el actual Director General de Política Exterior y Seguridad, Enrique Mora⁷, al trazar el paralelismo entre las actuales reformas en seguridad y defensa con otras grandes fuentes de legitimación de la integración europea (la paz y el crecimiento económico de posguerra, el mercado único, la unificación alemana o la reintegración de los países del centro y este de Europa en la arquitectura europea común).

La UE, en tanto que proceso que trata de superar en cierta medida la que es quizá la principal fuente de legitimación política, la identidad nacional, debe agarrarse a la vía de los logros conseguidos.

Efectivamente, la demanda de mayor protección y seguridad por parte de la UE en su conjunto existe en las sociedades europeas, como demuestra la información estadística recogida por distintas instituciones de estudios sociológicos. Así, según los datos del Eurobarómetro⁸ de 2016, las dos principales preocupaciones de los ciudadanos de la UE son la inmigración (cuya naturaleza descontrolada es consecuencia de la inestabilidad en la vecindad europea) y el terrorismo. Además, un 70% de los mismos están de acuerdo con una política de seguridad y defensa común entre los Estados miembros.

Como sostiene E. Mora, *“esta vez no se trata tanto el resultado, todavía no hay ninguno, sino de apelar a la profunda inseguridad que anida en amplias capas de la sociedad europea. El argumento es realmente básico, lo suficiente para construir una narrativa convincente. El mundo exterior es hostil, y Europa emerge como una isla de bienestar social, democracia y libertades. Ningún país europeo puede por sí solo enfrentarse a esa situación. Solo la Unión como tal, tiene el tamaño y el potencial suficiente para hacer frente a ese mundo exterior y preservar lo conseguido, hasta ahora, por los ciudadanos de nuestro continente”*.

c) La autonomía estratégica.

“Los europeos tenemos que tomar el destino en nuestras manos [...]. Los tiempos en los que podíamos depender completamente de otros, hasta cierto

⁷ MORA BENAVENTE, E. (2017) “Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles”. Cuadernos de Estrategia 184. Instituto español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. Observatorio Europeo de Seguridad y Defensa. pp. 20-23.

⁸ Ver Anexo I.

punto han terminado [...]. Los europeos tenemos que pelear por nuestro propio destino”.

Así se expresaba la canciller Angela Merkel el pasado mes de mayo, pocos días después de la cumbre del G7 en Taormina y la reunión de la OTAN en Bruselas⁹.

Si bien se trata de un concepto de contornos difusos y de contenido moldeable según quién lo interprete, la autonomía estratégica podría definirse en términos muy generales como la disposición de los recursos necesarios y la voluntad política y capacidad institucional necesarias para emplearlos con el fin de proteger los intereses y valores propios de un actor.

En la actualidad, la PCSD se limita esencialmente a misiones y operaciones relativamente pequeñas, reducidas en el tiempo y de alcance de objetivos limitado.

La consecución de autonomía estratégica, concepto mencionado, sin definirlo, hasta en cuatro ocasiones en la EGUE, se ha convertido en el gran objetivo último del proceso de reformas en la PCSD que se está llevando a cabo.

Sin embargo, ante un concepto con una definición potencial tan amplia, los Estados miembros, como señala E. Mora¹⁰, la interpretan de forma diferente, pudiendo distinguirse dos grandes grupos.

En primer lugar, aquellos que lo acotan a mejoras en términos exclusivamente de capacidades militares, de profundización de la base tecnológica e industrial de la defensa, de manera que la UE no encuentre limitación en sus suministros de seguridad y defensa que afecten a su libertad de acción.

En segundo lugar, aquellos Estados miembros, entre los que se encuentra España, que consideran que la autonomía estratégica de la UE pasa por mejorar no sólo las capacidades militares, sino también el compromiso político con la definición conjunta de objetivos estratégicos y de dedicación de recursos comunes, así como la arquitectura institucional y decisoria de la PCSD.

Esta dualidad interpretativa, al igual que la planteada supra entre los Estados miembros más preocupados por su integridad territorial y aquellos con mayor capacidad de acción exterior, puede solventarse acudiendo al mecanismo de la PESCO, como se verá posteriormente.

La consecución de una autonomía estratégica por parte de la UE no ha de entenderse como una pérdida de soberanía nacional que los Estados miembros no deben aceptar, como algunos de sus críticos apuntan.

Por el contrario, y muy concisamente, ha de partirse de la imposibilidad de hacer frente de manera individual a los desafíos y amenazas existentes en la ac-

⁹ https://EPLais.com/internacional/2017/05/28/actualidad/1495991847_111089.html.

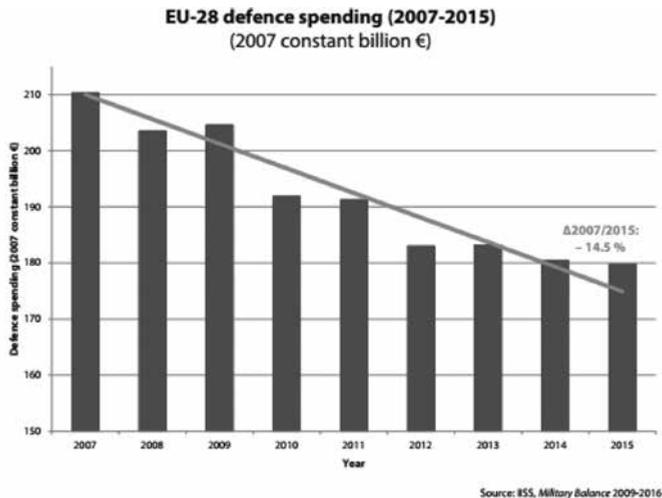
¹⁰ MORA BENAVENTE, E. Op. cit.

tualidad por parte de la gran mayoría de los Estados miembros, ni siquiera por parte de las principales potencias en materia de defensa de la UE (Reino Unido o Francia), en comparación con otras potencias regionales y globales. Este hecho sí supone en sí mismo una pérdida de soberanía nacional, que puede ser paliada a partir de un fortalecimiento de la capacidad defensiva de la UE en su conjunto y, por consiguiente, de la soberanía nacional.

d) La pérdida de capacidades.

Junto a las disfuncionalidades a nivel institucional o en el ámbito político-decisionario, el otro motivo fundamental que ha llevado a la UE a reaccionar impulsando la reforma de la PCSD es, sin duda, la pérdida de capacidades militares que presentan sus Estados miembros, con la consiguiente merma en su capacidad de acción.

Desde el final de la Guerra Fría, con la desaparición de la amenaza soviética, los presupuestos y recursos de los Estados miembros destinados a su seguridad y defensa han seguido una tendencia descendente¹¹. Reducciones presupuestarias que se agudizaron aún más a causa de las medidas de control del déficit público en un contexto de crisis económica entre 2008 y 2015.



Fuente: “Envisioning European Defense. Five Futures”. Chaillot Papers. N°137. Marzo 2016. Institute for Security Studies.

Existen, asimismo, notables diferencias cuantitativas entre los Estados miembros en lo que a dedicación de recursos en este ámbito se refiere. Así, en términos absolutos, el gasto en defensa de Reino Unido, Francia, Alemania, España e

¹¹ Ver Anexo II.

Italia es equivalente a la suma de los presupuestos de los otros veintidós Estados miembros.

Aun así, de nuevo en términos absolutos, el gasto agregado de los (hasta ahora) veintiocho Estados miembros, sitúa a la UE en su conjunto como el segundo actor internacional con mayor gasto en defensa y seguridad, sólo por detrás de Estados Unidos¹². Por el contrario, en términos relativos de PIB, la UE apenas dedica en su conjunto un 1,3% al presupuesto de defensa, frente al 3,3% de Estados Unidos, al 5,4% de Rusia, al 2% de China, al 9,8% de Arabia Saudí o el 2,5% de India¹³.

Si los Estados miembros quieren mantener sus niveles de capacidades defensivas durante las próximas décadas, resulta indispensable que comiencen a dedicar mayores recursos a la investigación y desarrollo de tecnologías que, a medio y largo plazo, sean la base de las mismas.

Además de las reducciones cuantitativas, existen dos problemas de índole cualitativa en relación con los recursos económicos destinados a este ámbito. En primer lugar, la gran importancia en términos relativos de los costes de personal (salarios y pensiones)¹⁴. En segundo lugar, la notable fragmentación del gasto entre los Estados miembros de la UE fruto de una falta de coordinación en la gestión de los mismos para la generación, adquisición y mejora de capacidades, que implica innecesarios costes y duplicidades.

Dicha tendencia ha venido, además, acompañada por la necesidad de los Estados de aumentar el elenco de capacidades para hacer frente a un abanico de amenazas cada vez más amplio y complejo, más allá de las capacidades de defensa territorial, marítima y de líneas de comunicaciones propias del periodo de la Guerra Fría. En este sentido, instrumentos de alto valor tecnológico (“innovaciones disruptivas”) como el *big data*, la nube, vehículos no tripulados, la inteligencia artificial, los microprocesadores resultan fundamentales para el desarrollo de las capacidades militares necesarias para contrarrestar las amenazas contemporáneas de muy diversa índole.

De este modo, a medida que la cartera de capacidades necesitadas aumenta, los Estados, en general, y los Estados miembros de la UE, en particular, se enfrentan al siguiente dilema: adquirir el repertorio completo de capacidades frente al conjunto de amenazas existentes o bien especializarse en un espectro o sector concreto de las mismas. En el primer caso, se multiplica, evidentemente, la cantidad de recursos económicos destinados, mientras que en el segundo la dependencia en los socios o aliados y, por tanto, la cooperación con los mismos, es imprescindible.

12 Ver Anexo III.

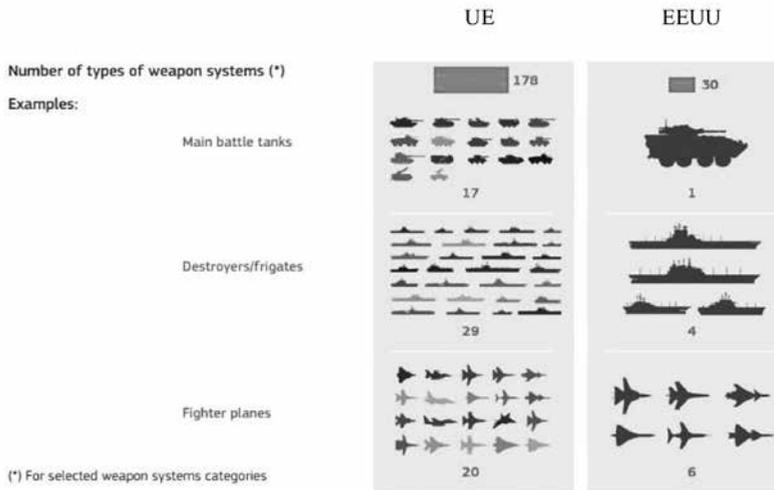
13 Fuente: Banco Mundial. <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS>.

14 Ver Anexo III.

En consecuencia, la opción más viable para los Estados miembros de la UE, principal, pero no únicamente, para aquellos con menor disponibilidad de recursos presupuestarios para la defensa, es el desarrollo de programas de cooperación de capacidades y especialización entre los mismos a nivel comunitario. En este punto surge una condición inexcusable para dicha cooperación: la interoperabilidad¹⁵ de capacidades entre los distintos Estados miembros.

El proceso de cooperación se extiende desde la puesta en marcha de programas de investigación y desarrollo de futuras tecnologías incorporadas a las capacidades militares, pasando por la generación y adquisición conjunta de las propias capacidades para crear economías escala que reduzcan costes y riesgos, hasta el mantenimiento operacional de las mismas.

Por el contrario, como puede apreciarse en el siguiente gráfico, en la actualidad se observa una realidad radicalmente distinta, lo que lastra enormemente tanto la eficiencia de los presupuestos de defensa como la eficacia, por cuestiones de interoperabilidad, de las acciones llevadas a cabo por los Estados miembros en el ámbito de la PCSD.



Fuente: *Reflection paper on the future of European Defense*. Op. cit.

Para hacer frente a tales tendencias, los Estados miembros, a lo largo ya de las últimas dos décadas, han adoptado diversas medidas y compromisos de naturaleza política, presupuestaria y militar, cuya eficacia ha sido, sin embargo, limitada, lo que impulsa el actual programa de reformas.

¹⁵ Definida como la capacidad de las fuerzas armadas de trabajar conjuntamente e interactuar con otros instrumentos de naturaleza civil (2010 Headline Goal).

Estas iniciativas de mejora de las capacidades militares de los Estados miembros surgieron ya desde los inicios de la creación de la entonces Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) con el Tratado de Ámsterdam y la Declaración franco-británica de Saint-Malo en 1998 (se tratará más adelante).

Así, en diciembre de 1999, el Consejo Europeo adoptó el nominado *Helsinki Headline Goal*¹⁶ (en adelante, HHG), que establecía que, para el año 2003, la UE debía gozar de la capacidad de desplegar 60.000 efectivos militares en un plazo de sesenta días a una distancia de 4000 kilómetros desde Bruselas durante al menos un año (para garantizar la rotación de tropas se requerían 180.000 efectivos).

Junto a ello, el HHG reconoció las insuficiencias de capacidades que afectaban al despliegue de fuerzas, principalmente relacionadas con el transporte estratégico y operativo, la logística y mantenimiento (incluyendo repostaje en vuelo de aeronaves), armamento de última generación (incluyendo armas de precisión), infraestructuras y mecanismos de rescate de la fuerza (helicópteros de rescate por ejemplo), así como cuestiones relativas al mando, control, las comunicaciones, la inteligencia, la vigilancia y el reconocimiento¹⁷.

El HHG fue renovado en el año 2004 con la adopción del *2010 Headline Goal*¹⁸, con el mismo objetivo de aumentar el elenco de capacidades militares de los Estados miembros, así como su interoperabilidad y capacidad de despliegue (*deployability*).

Una de las medidas previstas en el *2010 Headline Goal* fue la creación de los denominados *Battle Groups*, formaciones militares del tamaño de un batallón (1500 efectivos), disponibles en todo momento para su despliegue en el plazo de quince días durante al menos treinta días (ampliables a 120 con rotaciones). Disponibles definitivamente desde el año 2007, se trata de las fuerzas de primera intervención en caso de crisis en el exterior, que, sin embargo, por razones de un poco equitativo reparto de costes (como se analizará posteriormente en el apartado relativo a la financiación de la PCSD), nunca han sido desplegados por parte de la UE, poniendo así de manifiesto uno de los principales lastres de la eficacia de la PCSD.

La preocupación por la falta de capacidades militares de los Estados miembros de la UE y sus intentos (limitados) de paliación se llevaron en cabo en paralelo o coordinación con el marco OTAN, del que la mayoría de aquellos formaban parte, con el fin de garantizar la homogeneidad e interoperabilidad entre ambas estructuras organizativas (ver apartado sobre relaciones UE-OTAN).

¹⁶<https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Helsinki%20Headline%20Goal.pdf>.

¹⁷SCHUWIRTH, R.(2002) “Capabilities, capabilities, capabilities: hitting the Helsinki Headline Goal”. NATO Review.

¹⁸<https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>.

Particularmente significativa fue la *Defence Capabilities Initiative* de la OTAN adoptada en 1999, que inspiró, en el marco de la UE, el Capability Development Plan (en adelante, CDP por sus siglas en inglés) del año 2008. Elaborado por la AED como guía para los Estados miembros, fija las prioridades a corto, medio y largo plazo en materia de capacidades militares para hacer frente a los desafíos y amenazas a la seguridad y defensa europeas¹⁹.

Su última versión data del año 2014 y sus acciones prioritarias son las siguientes:



Fuente: AED. https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/futurecapabilities_cdp_brochure.

En la actualidad, el CDP está en proceso de revisión como una línea de actuación más dentro del paquete de la defensa e incluirá las capacidades necesarias para atajar las denominadas amenazas híbridas (ver apartado sobre relaciones UE-OTAN) y se espera que sea publicado en la primavera de 2018.

Este nuevo CDP debe ser conforme con el recientemente aprobado Nivel de Ambición de la UE, establecido en el Plan de Aplicación de la EGUE presentado por la AR en noviembre de 2016, en el que se fijan tres objetivos estratégicos: la respuesta a conflictos y crisis externas (actuación en el exterior), el desarrollo

¹⁹ Ver el folleto explicativo elaborado por la AED: https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/futurecapabilities_cdp_brochure.

de capacidades de los socios (*capacity building*) y la protección de la UE y sus ciudadanos (defensa y seguridad interiores).

Tras la labor de determinar cuáles son las capacidades necesarias, el siguiente paso consiste en establecer los procedimientos o vías para ello. Como se explicó *supra*, la opción más recomendable para los Estados miembros para recuperar su déficit de capacidades, tanto en términos de eficiencia económica como de garantía de interoperabilidad, es la cooperación.

Esta cooperación es, en la actualidad, muy limitada. Se estima que entre los años 2000 y 2014, los Estados miembros dedicaron de media un 20% del total a programas cooperativos de adquisición de capacidades, frente al objetivo del 35% fijado por la AED en 2007.

Dicha cooperación se ha desarrollado a través de programas binacionales o multinacionales en distintos marcos como NORDEFECO²⁰, la Cooperación Báltica en Defensa²¹, el Grupo de Visegrado²², el Triángulo de Weimar²³, el BENE-LUX²⁴ o la Cooperación en Defensa Centroeuropea²⁵.

Mención especial merece la OCCAR, *Organisme Conjoint de Coopération en matière d'armement*, creada en 2001 (sobre la base de una cooperación iniciada en 1993) y de la que actualmente forman parte Francia, Alemania, Reino Unido, Bélgica, Italia, España (desde 2005), además de siete Estados participantes (Finlandia, Suecia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Turquía). Actualmente gestiona una cartera de proyectos²⁶ por valor de 50.000 millones de euros y, como se explicará posteriormente en el apartado relativo a la PESCO, la intención, coincidente con los deseos de España, es que se fortalezca su actividad y sea el marco natural de ejecución de los proyectos de desarrollo de capacidades, con el fin de aprovechar su experiencia y saber hacer adquiridos durante todos estos años.

En el marco de la UE, la vía cooperativa de desarrollo de capacidades se ha denominado *pooling & sharing*²⁷ desde la adopción del conocido como Marco de Gante de racionalización y maximización de las capacidades militares de la UE, seguido de un Código de Conducta sobre la materia aprobado por la AED²⁸.

²⁰ Dinamarca, Noruega, Suecia, Finlandia e Islandia.

²¹ Estonia, Letonia y Lituania.

²² República Checa, Hungría, Polonia, y Eslovaquia.

²³ Francia, Alemania y Polonia.

²⁴ Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

²⁵ Austria, Croacia, República Checa, Hungría, Eslovaquia y Eslovenia.

²⁶ Ver <http://www.occar.int/programmes>.

²⁷ *Pooling*: puesta en común de las necesidades de desarrollo, adquisición y operativas de las capacidades militares entre distintos Estados.

Sharing: compartir capacidades entre Estados de manera que no sea necesario adquirir el abanico completo de las mismas por parte de todos ellos.

²⁸ Para más detalle, ver, por ejemplo LUCINI, J. (2016). "La PCSD como elemento central de la construcción europea. Presente y futuro de la participación de España en misiones de gestión de crisis". Memorias de la Escuela Diplomática. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. p. 31.

Sus resultados han sido reducidos, razón por la cual se ha convertido en uno de los ejes de actuación del paquete de la defensa, fomentando la financiación de los proyectos vía el Fondo Europeo de la Defensa (ver apartado correspondiente) y fortaleciendo el compromiso político a través de la PESCO (ver apartado correspondiente).

Sin embargo, en este proceso de desarrollo de capacidades militares se requiere tener en cuenta un elemento adicional: la necesidad de la inversión en I+D para la generación de tecnología aplicable a capacidades militares futuras. Ello constituye en puridad el primer elemento en el proceso y el actual déficit de capacidades de los Estados miembros de la UE viene determinado, en gran medida, además de por la falta de dedicación de recursos a la adquisición de capacidades, por la caída en los niveles de inversión en tecnologías avanzadas.

En la actualidad, la inversión en I+D en el ámbito de la defensa de los Estados miembros de la UE es notablemente baja, máxime si se compara con la de otras potencias regionales o globales. Así, entre 2006 y 2013, ésta ha caído en un 27,6%²⁹ hasta situarse en 2014 en un 1.02% del gasto total en defensa. Ello a pesar de que ya en el año 2008 el Consejo Europeo fijara el umbral del 2% como objetivo, que todavía hoy se mantiene (también en el ámbito OTAN), consagrado a la inversión en I+D.

Por otra parte, al igual que para el desarrollo de capacidades, en el ámbito de la inversión en I+D también resulta beneficioso para los Estados miembros la cooperación y coordinación tanto por razones de eficiencia económica como de homogeneidad de las tecnologías (y, por tanto, la interoperabilidad o eventual *sharing* de futuras capacidades).

Por el contrario, en la actualidad, el porcentaje de inversión conjunta en I+D no llega al 10% frente al 90%³⁰ invertido a través de programas nacionales, a pesar de iniciativas de la AED como la Agenda de Investigación Estratégica (SRA, por sus siglas en inglés) y la creación de los conocidos como *Cap-Techs* (*Capability Technology Groups*: redes de expertos provenientes de los gobiernos de los Estados miembros, la industria y la investigación dedicados a determinadas áreas tecnológicas³¹).

Además, a semejanza del gasto total en defensa, el gasto en I+D se encuentra notablemente fragmentado, con Francia, Reino Unido y Alemania (por ese orden) concentrando el 85%³² del total a nivel comunitario.

²⁹ “European Defence Research. The case for an EU-funded defence R&T programme”. Group of personalities. Institute for Security Studies. p. 54. Febrero 2016.

³⁰ “European Defence Research. The case for an EU-funded defence R&T programme”. Op. cit. p. 54.

³¹ Ver <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/eda-r-t-2016-a4---v09>.

³² “European Defence Research. The case for an EU-funded defence R&T programme”. Op. cit. p. 55.

Una inversión nacional en I+D que, con frecuencia, sirve igualmente como instrumento de política industrial para asegurar la viabilidad de la industria nacional de la defensa. Por ello, la decisión sobre la inversión en programas cooperativos se fundamenta en la elección entre la protección de los intereses nacionales y el mantenimiento de una superioridad tecnológico-industrial frente a la asunción de mayores costes derivados de ejecutar la inversión de forma individual (menores economías de escala y mayor asunción de riesgos).

En este análisis sobre la reducción de los niveles de inversión europeos en I+D en defensa, debe tenerse finalmente en cuenta el marco comparado, lo que muestra de nuevo las insuficiencias europeas respecto de otras potencias como China o Rusia, que a lo largo de los últimos años no han dejado de aumentar sus esfuerzos para financiar tecnologías que desarrollen en el futuro armamento estratégico innovador. Mención especial merece el aumento del diferencial con Estados Unidos, acrecentado tras la aprobación en 2014 de la “*Third Offset Strategy*” o Iniciativa de Innovación de la Defensa, un hecho que aumenta la dependencia europea en aquel país y hace, además, que las capacidades militares de ambos actores sean cada vez más incompatibles.

Tal y como ponen de manifiesto el informe sobre la investigación en materia de defensa europea, ello puede superarse a través de la creación de un mecanismo comunitario de volumen presupuestario suficiente para coordinar y financiar programas de investigación en defensa³³, que genere el incentivo suficiente para romper la dicotomía expuesta en el párrafo anterior. Ese es precisamente el objetivo de una de las dos ventanillas del FED, como se analizará posteriormente.

Asimismo, y a modo legitimador o justificativo adicional de la inversión en I+D en el ámbito de la defensa, ha de tenerse en cuenta el enorme impacto que ésta tiene en la economía en su conjunto (se calcula que genera a nivel comunitario un volumen de negocio de 100 mil millones de euros anuales y 1,4 millones de empleos directos e indirectos de alta cualificación) tanto en términos de empleo como de transferencia tecnológica (*spill over*) a sectores civiles de la misma (se estima que por cada euro invertido en defensa se genera un retorno de 1,6 euros).

³³ Ha de tenerse en cuenta que, hasta ahora, el principal marco de financiación de I+D, Horizonte 2020, únicamente apoyaba, y de manera limitada, la investigación en tecnologías de doble uso.

2. EL IMPULSO POLÍTICO

A continuación se expone un cuadro resumen cronológico con los principales hitos políticos en la puesta en marcha del proceso de profundización y fortalecimiento de la PCSD, con el fin de facilitar la comprensión de cada una de las líneas de actuación que lo conforman y que se analizan posteriormente en este trabajo.

<p>Conclusiones del Consejo Europeo de 19- 20 de diciembre de 2013</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Por primera vez el Consejo Europeo debate sobre cuestiones de la defensa. - Se identifican tres áreas prioritarias: la efectividad y visibilidad de la PCSD, el desarrollo de capacidades y la industria europea de la defensa.
<p>Conclusiones del Consejo Europeo de 25- 26 de junio de 2015</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El Consejo Europeo insta a la AR a preparar la EGUE, en la que se lleve a cabo una reflexión de la realidad estratégica de la UE.
<p>Conclusiones del Consejo Europeo de 28 de junio de 2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El Consejo Europeo da la bienvenida a la EGUE e insta a la AR, al Consejo y a la Comisión a su desarrollo. - Se anuncia la Declaración Conjunta de los Presidentes de la Comisión y el Consejo y el Secretario General de la OTAN que se adoptará en la Cumbre de la OTAN de Varsovia el 8 de julio.

<p>Presentación del Plan de Acción en materia de Defensa por parte de la Comisión el 30 de noviembre de 2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Anuncia la puesta en marcha de la Acción Preparatoria para financiar entre 2017-2019 proyectos de I+D en el ámbito de la defensa. - Anuncia la futura creación de un Fondo Europeo de la Defensa. - Anuncia una posible revisión de los mecanismos comunitarios de financiación en el sector de la defensa (BEI y Fondos Estructurales) - Anuncia un proceso de revisión de la aplicación de dos Directivas sobre el mercado de la defensa (adquisiciones públicas y transferencias intracomunitarias).
<p>Publicación del Plan de Aplicación de la EGUE por parte del AR el 14 de noviembre de 2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Establece un nuevo Nivel de Ambición de la UE. - Propone explorar la activación de la PESCO. - Propone la creación de un Semestre Europeo de la Defensa. - Propone la creación de una estructura de planeamiento y ejecución de operaciones única. - Propone la revisión de los sistemas de financiación de la PCSD.
<p>Conclusiones del Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Endosa el Plan de Aplicación de la EGUE y las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores del 14 de noviembre sobre la misma. - Endosa la Declaración conjunta UE-OTAN y las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores del 6 de diciembre sobre la misma.
<p>Conclusiones del Consejo de Asuntos-Exteriores del 6 de marzo de 2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Anuncia la creación del MPCC.
<p>Conclusiones del Consejo Europeo de 22-23 de junio de 2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdan la necesidad de lanzamiento de la PESCO.

3. LA CAPACIDAD MILITAR DE PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN (MPCC)

Como ya se ha señalado anteriormente, uno de los primeros logros del paquete de reformas de la PCSD ha sido la creación de la denominada como Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (en adelante, MPCC por sus siglas en inglés). Se trata de una estructura análoga a la Capacidad Civil de Planificación y Ejecución (CPCC), creada en el año 2007 para las misiones civiles en materia de PCSD.

Ambas estructuras se sitúan en el nivel estratégico en el proceso de definición de una operación, esto es, entre el nivel decisorio político y el nivel operativo³⁴.

La creación del MPCC constituye un logro fundamental tras más de quince años de discrepancias entre los Estados miembros acerca de su conveniencia, en tanto que se presentaba generalmente como un símbolo de autonomía estratégica de la UE.

a) La planificación y ejecución de las misiones y operaciones PCSD hasta ahora

Para comprender el papel que desempeña el MPCC en la arquitectura institucional de la PCSD, previamente es necesario hacer una breve referencia a los tipos de misiones PCSD y sus mecanismos de planificación y despliegue.

Éstas pueden ser, en primer lugar, tanto de naturaleza civil (en cuyo caso, en el plano estratégico, se llevan a cabo a través del CPCC) como militar. A su vez, estas últimas pueden ser ejecutivas, es decir, aquellas en las que las acciones de la operación se llevan a cabo en sustitución del Estado huésped de la misma y que, generalmente, implican el uso de la fuerza; o no ejecutivas, aquellas en las que las acciones operativas son de naturaleza asesora o de apoyo al Estado huésped.

³⁴ Ver Anexo V.

Hasta ahora, las misiones militares ejecutivas de la PCSD se llevaban a cabo bien a través de los cinco cuarteles nacionales (en Francia, Alemania, Grecia, Italia y Reino Unido) puestos a disposición de la UE o bien a través de los cuarteles de la OTAN sobre la base del Acuerdo Berlín Plus (2003) entre la UE y la OTAN (como por ejemplo la operación Althea en Bosnia Herzegovina). Otra opción existente, pero que hasta ahora no ha sido nunca puesta en práctica, es el recurso al Centro de Operaciones de la UE³⁵ (OPCEN, por sus siglas en inglés).

Sin embargo, en el caso de las misiones no ejecutivas, el modelo seguido hasta ahora consistía en fusionar los niveles estratégico, operativo y táctico en la figura de un Comandante de misión con la asistencia del Estado Mayor de la UE³⁶.

Hasta ahora, el nivel estratégico en las operaciones tanto ejecutivas como no ejecutivas, tal y como afirma Thierry Tardy³⁷, presentaba notables disfuncionalidades que lastraban la efectividad de las misiones.

Así, por una parte, el acuerdo Berlín Plus se ha quedado en cierta medida obsoleto y su operatividad para el despliegue de futuras misiones PCSD resulta limitada (ver el apartado sobre relaciones UE-OTAN).

Por lo que se refiere a los cuarteles nacionales, su naturaleza no permanente como cuartel propiamente UE y su tamaño relativamente reducido han ralentizado y limitado el potencial de las misiones PCSD, su carácter nacional le otorga al país que lo alberga un papel desproporcionado en la operación y, finalmente, su distancia respecto al ámbito decisorio en Bruselas complica la comunicación y coordinación.

Asimismo, en el caso de las misiones no ejecutivas, la ausencia de un nivel militar estratégico específico debilitaba la misión al eliminar la orientación estratégica radicada en Bruselas, singularmente cuando las misiones se han visto puestas a prueba militarmente (como en el caso, por ejemplo, del ataque que sufrió el Cuartel de la misión EUTM Malí en marzo de 2016 mientras su Comandante se encontraba en Bruselas). En este sentido, resulta poco efectivo el hecho de que el Comandante de la misión tenga que asumir las funciones estratégica (con la consiguiente labor de información y rendición de cuentas ante el Comité Político y de Seguridad, el Comité

Militar o el Comité especial del mecanismo Athena³⁸) y la de dirección operativa y táctica sobre el terreno.

³⁵ Fue creado en 2012 por decisión del Consejo de Asuntos Exteriores con el fin de mejorar la coordinación y la generación de sinergias entre los ámbitos civil y militar de las tres misiones PCSD en el Cuerno de África.

³⁶ Unidad dentro del Servicio Europeo de Acción Exterior compuesta por representantes de los Jefes de Estado Mayor de los Estados miembros, encargado del asesoramiento militar de más alto nivel al AR, al SEAE, al Comité militar de la UE o al Consejo en las misiones PCSD.

³⁷ TARDY, T. (2017). "MPCC: towards an EU military command?". European Union Institute for Security Studies. p.2.

³⁸ Mecanismo de financiación de los gastos comunes de las operaciones militares PCSD. Su explicación se desarrollará posteriormente.

Además, al seguir una lógica *ad hoc* el despliegue de las operaciones ejecutivas y no ejecutivas, se impide la generación y conservación de conocimientos y buenas prácticas aprendidas durante el desarrollo de operaciones previas.

b) El MPCC

El MPCC fue creado³⁹ para hacer frente a las ineficiencias expuestas en el análisis presentado *supra*, si bien su ambición no ha sido todo lo amplia que algunos Estados miembros deseaban, al estar exclusivamente acotado para la planificación y ejecución de las misiones no ejecutivas.

El MPCC formará parte del Estado Mayor de la UE y al frente del mismo se encontrará su Director⁴⁰. Estará compuesto de unas treinta personas, la mayoría de los cuales vendrán del Estado Mayor de la UE, además de unos diez miembros enviados como Expertos Nacionales Destacados. En tanto que en la actualidad el MPCC pasará a dirigir las tres misiones EUTM existentes⁴¹, ello supone aproximadamente unas diez personas dedicadas a cada una de ellas, un número similar a las ocho/nueve por misión en el marco del CPCC.

Además, la coordinación con el CPCC se garantizará a través de la Célula Conjunta de Coordinación y Apoyo (JSCC, por sus siglas en inglés).



Fuente: TARDY, T. Op. cit.

Además del planeamiento y ejecución *strictu sensu*, el MPCC se encargará de informar a los órganos centrales en materia de PCSD antes mencionados, de

³⁹ Decisión (UE) 2017/971 del Consejo, de 8 de junio de 2017.

⁴⁰ Actualmente el Teniente General finlandés Pulkkinen.

⁴¹ EUTM Malí, EUTM RCA y EUTM Somalia.

la armonización de documentos y procedimientos entre las distintas misiones, de las relaciones institucionales con otras organizaciones (ONU, OTAN) y de crear una base de datos con las lecciones aprendidas en el desempeño de las misiones.

c) ¿El embrión de un Cuartel General de la UE?

Antes del final de 2018, el MPCC será sometido a evaluación de su desempeño, momento a partir del cual podrá plantearse, en línea con las aspiraciones de algunos Estados miembros, su conversión en un auténtico Cuartel General de la UE (la propia denominación de Cuartel General fue objeto de veto por parte de algunos Estados miembros, incluido y muy singularmente el Reino Unido, durante las negociaciones para la creación del MPCC), que incluya no sólo las misiones no ejecutivas, sino también las ejecutivas e incluso las civiles de forma conjunta.

Ello permitiría la coordinación a nivel global de la fase estratégica de todas las misiones y operaciones PCSD, logrando alcanzar el grado de coherencia que se ha pretendido con la creación del MPCC entre las distintas misiones no ejecutivas.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, siendo realistas, parece que no cabe esperar una transformación inmediata del MPCC en un Cuartel General pleno en la próxima evaluación. Por el contrario, un resultado positivo de la misma sí abriría la puerta a avanzar en tal sentido a, quizá, dos o tres años vista, una vez que Reino Unido hubiera abandonado la UE.

d) Posición de España

España ha sido uno de los máximos impulsores de la creación del MPCC, por considerarlo un paso indispensable para mejorar la eficacia de las operaciones PCSD de la UE.

Asimismo, nuestro país aboga por avanzar en dicha línea y transformar el MPCC en un Cuartel General, teniendo en cuenta las dificultades, tanto de índole política como técnica, que ello entraña.

Finalmente, cabe apuntar la posibilidad de que España, en el *interim* hasta la creación definitiva de un Cuartel General de la UE, aspire a asumir el quinto cuartel nacional para la conducción de operaciones PCSD que hasta ahora se encuentra en Reino Unido (*supra*), una vez que este país abandone la UE.

Esta posibilidad se enmarca en la misma dirección que los intentos de reforzar la posición institucional española en el marco comunitario, al igual que, por ejemplo, la candidatura a albergar la Agencia Europea del Medicamento en Barcelona.

Para tal fin, España cuenta con sólidos argumentos como su notabilísima involucración y compromiso en misiones PCSD como se expuso anteriormente (y, por ende, su abundante experiencia y conocimiento para el desarrollo y conducción de las mismas) o su posición de liderazgo en los esfuerzos para profundizar en los compromisos en materia de seguridad y defensa a través, entre otros, de su participación en la PESCO, que se pondrá en marcha a lo largo de los próximos meses. De esta forma, España sería el único de los cuatro Estados miembros a la cabeza de los avances en PCSD (y con mayores capacidades militares), esto es, junto con Francia, Alemania, Italia, que no dispondría de uno de dichos cuarteles nacionales de conducción de misiones PCSD.

4. EL PLAN DE ACCIÓN DE LA DEFENSA EUROPEA

El 30 de noviembre de 2016, la CE publicaba el Plan de Acción sobre la Defensa Europea⁴² (EDAP, por sus siglas en inglés), lo que constituyó un hecho notablemente novedoso dada la prácticamente nula implicación, hasta este momento, de la Comisión en materia de PCSD (competencia de naturaleza intergubernamental y en las que las instancias decisorias esenciales son el Consejo Europeo y el Consejo).

La CE, sobre la base de sus competencias en materia de mercado interior e industria, recogía el encargo del Consejo Europeo de junio de 2016 en el que instaba a la AR, al Consejo y a la propia CE a examinar las vías de desarrollo del nuevo enfoque estratégico de la EGUE.

Partiendo del estado de situación de la industria europea de la defensa ya expuesto en este trabajo (falta de inversión en I+D, fragmentación del mercado, escasez de programas cooperativos para inversión en I+D y desarrollo de capacidades, cambio tecnológico y especificidades del mercado de la defensa como su alto nivel de riesgos y su naturaleza de largo plazo), la CE se propone mejorar la competitividad de la misma con el fin último de garantizar un mejor desarrollo de capacidades y posterior acceso a las mismas por parte de los Estados miembros. Todo ello a través de la movilización de recursos comunitarios a lo largo de todo el ciclo de desarrollo de capacidades (desde la investigación en tecnología hasta la adquisición pública).

Como recalca la propia CE, estas actuaciones no suponen una sustitución de los esfuerzos de los Estados miembros por parte de la UE, sino un apoyo y complemento en aquellas áreas que aquéllos no tengan capacidad de financiar o en las que resulte indispensable como incentivo para la movilización de recursos nacionales.

⁴² <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20372>.

El Plan de Acción propone una serie de medidas que se estructuran en los siguientes cuatro pilares: financiación de la investigación en defensa, financiación de capacidades conjuntamente acordadas, impulso de las inversiones a lo largo de las cadenas de suministro y el fortalecimiento del mercado interior de la defensa.

Para la financiación de los dos primeros pilares propone la creación del Fondo Europeo de la Defensa (cuyo esquema de funcionamiento básico viene explicado en el siguiente gráfico), lo que supone, como afirma Jorge Domecq, Director Ejecutivo de la AED, “utilizar el presupuesto de la UE para defensa [...]. ¡Algo impensable hace tan sólo tres años!”⁴³.



Fuente: CE.

Posición española

España, de nuevo, dio la bienvenida al Plan de Acción de la CE como parte de los esfuerzos para fortalecer la PCSD dentro del paquete de la defensa.

La posición española sobre el mismo se concreta en una serie de principios elaborados por el Ministerio de Defensa con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que se irán exponiendo a continuación en los apartados sobre cada una de las medidas del Plan de Acción a los que se refieran en particular.

⁴³ DOMEQ, J. (2017) “Por qué es importante la investigación europea en materia de defensa”. Spain Defence & Security Industry. p.33.

En términos generales, respecto del Plan de Acción en su conjunto, la posición española defiende la necesidad de que se aplique sobre la base de las estructuras intergubernamentales ya consolidadas como la AED o la OCCAR, en lugar de crear nuevos mecanismos de gobernanza o entidades.

Asimismo, España aboga, en la línea de lo propuesto por la CE, por que el fomento de la financiación a lo largo del ciclo de desarrollo de capacidades sea compatible con los compromisos adquiridos en el Pacto de Estabilidad de Crecimiento (al igual que, por ejemplo, en la financiación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, comúnmente conocido como “Fondo Juncker”). De esta forma, las contribuciones nacionales y las garantías en la ventanilla de capacidades del FED serán consideradas como “*one-offs*”, es decir, serán descontadas de los esfuerzos fiscales estructurales que deban cumplir los Estados miembros.

En tanto que el Plan de Aplicación tiene como foco central de actuación la industria de la defensa, la posición española viene inexorablemente influida por las características propias de la misma en nuestro país⁴⁴.

En este sentido, cabe destacar que la industria española de la defensa se caracteriza por un notable dominio de las PYMES, que representan un 82,1% de compañías del sector (porcentaje ligeramente inferior al conjunto de la industria nacional, donde las representan casi el 99%).

Tamaño empresa	Nº de empleados	Facturación Total	Pie de Balance	Nº de Empresas	Porcentaje sobre el total
Grande	> 250	y > 50 M€	ó > 43 M€	67	17,9%
Mediana	< 250	y ≤ 50 M€	ó ≤ 43 M€	102	27,2%
Pequeña	< 50	y ≤ 10 M€	ó ≤ 10 M€	149	39,7%
Microempresa	< 10	y ≤ 2 M€	ó ≤ 2 M€	57	15,2%

Fuente: Informe de la Industria de Defensa en España (2015).

Si bien sus ventas directas al Ministerio de Defensa representan apenas un 5,5% del volumen total de negocio, sus ventas indirectas alcanzan el 48,6% del total.

Sin embargo, como se afirma en el artículo “El dominio de las PYMES”, “más allá de las cifras de negocio, las PYMES constituyen en buena parte la primera fila de innovación y desarrollo que tiene lugar en el sector, ya sea en

⁴⁴ Datos obtenidos del Informe de la Industria de Defensa en España (2015) elaborado por la Dirección General de Armamento y Material del Ministerio de Defensa. http://www.defensa.gob.es/Galerias/dgamdocs/Informe-Industria-Defensa-2015_version_1.pdf.

proyectos en los que son subcontratadas por otras compañías mayores o en el desarrollo de proyectos propios”.

Por estas razones, la protección del tejido industrial que conforman las PYMES españolas de las defensa constituye una línea directriz en los planteamientos españoles ante las propuestas del Plan de Aplicación de la CE y es la razón por la cual nuestro país celebra especialmente la inclusión la inclusión del tercer pilar del mismo (fomento de las vías de financiación de inversiones en la cadena de suministro con especial incidencia o atención en las PYMES), además de las consideraciones planteadas a favor de estas empresas en la configuración del FED.

Finalmente, cabe destacar el apoyo español a la propuesta de la CE en relación con los instrumentos financieros puestos a disposición por parte del FED, singularmente en su segunda ventanilla. España, en una posición fijada por parte de la Dirección General del Tesoro, defiende que el elenco de herramientas financieras (*financial toolbox*) sea lo más amplio y flexible posible, permitiendo así que sean los Estados miembros quienes decidan caso por caso cuál emplear. El abanico completo de instrumentos financieros permitiría poner en marcha modelos distintos a la propiedad nacional de las capacidades militares, como son la propiedad conjunta (*joint ownership*) o el *leasing*. De este modo, por ejemplo, la técnica del *leasing*⁴⁵ tendría como ventajas que permite hacer frente a necesidad operativas urgentes, una mayor distribución de riesgos entre el Estado miembro y el sector privado, además de evitar un fuerte desembolso de inversión inicial.

a) El EDRP y la primera ventanilla del Fondo Europeo de la Defensa.

Como ya se ha señalado, la primera ventanilla del FED es la relativa a la financiación de inversiones en proyectos colaborativos para la generación de tecnologías estratégicas para la defensa (electrónica, meta-materiales, softwares encriptados, robótica).

Con el objetivo de establecer un Programa Europeo de Investigación en Defensa (en adelante, EDRP, por sus siglas en inglés), con un presupuesto de 500 millones de euros anuales para el nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027), la UE puso en marcha un proceso incremental que pasaba por un Proyecto Piloto en 2016 y la Acción Preparatoria para los años 2017-2019.

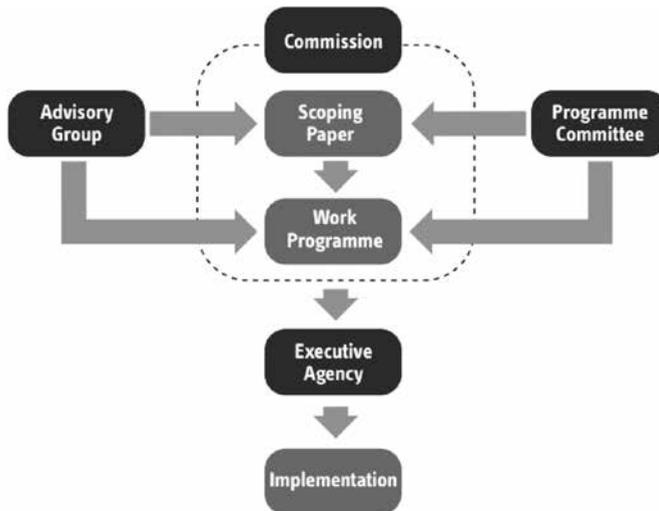
El Proyecto Piloto, dirigido y gestionado por la AED en nombre de la CE sobre la base de un acuerdo de delegación conforme con el Reglamento financiero

⁴⁵ Ya se han ejecutado algunos proyectos de leasing de capacidades de defensa en Europa, como por ejemplo entre Alemania y la industria aeroespacial israelí respecto de unos drones en 2010 o por parte de la Agencia Europea de Seguridad Marítima respecto de vehículos aéreos no tripulados (UAVs).

de la UE⁴⁶, ha contado con un presupuesto de 1,4 millones de euros. Centrado en tres objetivos específicos, recibió veintiuna candidaturas con ochenta y tres participantes de más de 20 países y sus tres ganadores fueron anunciados en octubre de 2016⁴⁷.

El segundo hito de este proceso es la puesta en marcha de la Acción Preparatoria, cuyo éxito determinará la creación del futuro ERDP, sobre el que se constituyó un Grupo de expertos cuyas conclusiones servirán de guía para su configuración (y también de la Acción Preparatoria).

Con un presupuesto de 90 millones de euros para el periodo 2017-2019 (25 de los cuales ya han sido aprobados para el año 2017), la Acción Preparatoria es gestionada igualmente por la AED siguiendo el mismo esquema que el Proyecto Piloto. Se fundamenta en programas de trabajo anuales (el de 2017 ya ha sido aprobado) acordados entre la CE y los Estados miembros guiados por las prioridades fijadas en el CDP para incidir sobre tecnológicas centrales que sean esenciales para el desarrollo de capacidades a veinte y treinta años vista. La estructura de gobernanza de la Acción Preparatoria incluye la participación de todos los actores involucrados en la materia (Ministerios de Defensa de los Estados miembros, industria, organizaciones de investigación en el ámbito de la defensa y representantes de las instituciones comunitarias) y viene resumida en el siguiente gráfico.



Fuente: European Defence Research. The case for an EU-funded R&T programme.

⁴⁶ Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012.

⁴⁷ Para los proyectos y sus ganadores ver: <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2016-10-27-factsheet-pa-on-csdp-related-research>.

Los participantes pueden ser tanto instituciones públicas, como organizaciones industriales, instituciones educativas o de investigación, siempre que estén radicadas en la UE y hayan sido aprobadas por su respectivo Ministerio de Defensa. Además, se exige que los participantes en el proyecto provengan de tres Estados miembros diferentes.

La financiación de los proyectos incluirá el 100% de los costes directos y al menos un 25% de los costes indirectos. Ésta constituye una diferencia fundamental respecto del marco Horizonte 2020 para la inversión en I+D civil, siguiendo el modelo de financiación de la investigación en defensa generalmente seguido a nivel global debido a la existencia de mayores riesgos en este campo (son los Estados los que determinan en qué tecnologías debe llevarse a cabo la inversión, sin que ello conlleve inexorablemente que aquellos vayan a adquirir posteriormente las capacidades desarrolladas con dichas tecnologías).

Para la configuración del EDRP, se pretende seguir las bases establecidas para la Acción Preparatoria, adaptándolas en función de la experiencia adquirida durante los tres años de duración de la misma.

b) El EDIDP y la segunda ventanilla del Fondo Europeo de la Defensa

La segunda ventanilla del futuro FED se refiere al desarrollo de capacidades militares a través del denominado Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa (en adelante, EDIDP, por sus siglas en inglés) y que constituye la materialización de una tecnología previamente desarrollada (primera ventanilla) en una capacidad militar.

Esta segunda ventanilla tiene por finalidad hacer frente a los problemas anteriormente expuestos en materia de pérdida de capacidades por parte de los Estados miembros: evitar duplicidades en el desarrollo de las mismas, poder elaborar proyectos complejos que un único Estado miembro no pueda asumir y reducir los costes de los mismos sobre la base del principio de economías de escala.

En ese sentido, la Comisión Europea presentó el pasado 7 de junio una propuesta de Reglamento⁴⁸ que se presentará, previsiblemente, al Consejo y Parlamento Europeo a lo largo del próximo otoño para su discusión y aprobación.

En esa propuesta, el EDIDP tendría una extensión del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020, para posteriormente, diseñarse ya en el marco del

⁴⁸ Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO 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 Unión. COM (2017) 294 final. Bruselas 7-06-2017. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-294-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>.

nuevo Marco financiero plurianual 2021-2027. Para este primer periodo, la propuesta contempla una suma de 500 millones de euros, que, de acuerdo con los planes planteados ya por la Comisión, ascendería a 5000 millones de euros anuales entre 2021-2017. Esta cifra permitirá alcanzar el objetivo del 35% de gasto colaborativo entre Estados miembros en la adquisición de capacidades militares fijado por la EDA en 2007 (frente al 20% actual) y es equivalente a los fondos actualmente gestionados por la OCCAR para desarrollar los principales programas de capacidades conjuntas.

Los beneficiarios de este programa serían empresas establecidas en la UE. Con el fin de evitar la fuga de los recursos presupuestarios comunitarios fuera del territorio de la UE y fomentar el fortalecimiento efectivo de la EDTIB, se detallan una serie de requisitos que delimitan la capacidad de ser beneficiario de los mismos. De esta forma, los Estados miembros o nacionales de éstos deben ser propietarios de más del 50% de la empresa, ejercer un control efectivo sobre la misma y, además, la infraestructura, instalaciones, activos y recursos empleados (incluyendo por parte de subcontratas de los eventuales beneficiarios) no deben encontrarse en su totalidad ni durante todo el periodo de la acción financiada fuera del territorio de algún Estado miembro (art. 7 de la propuesta). Se trata, en fin, de evitar la constitución en suelo europeo de empresas de la defensa (a través, por ejemplo, de titulares comunitarios interpuestos), pero que realmente pertenezcan a industrias no comunitarias con el único fin de captar los fondos presupuestarios del EDIDP, lastrando con ello la competitividad de la industria europea e, igualmente, la autonomía estratégica de la UE.

Su ámbito material, esto es, las acciones elegibles, podrán consistir en alguna de las siguientes respecto de productos de defensa como productos tangibles e intangibles de tecnología de defensa (art. 6 de la propuesta): el diseño de productos, la creación de prototipos, el ensayo, la calificación (proceso completo para demostrar que el diseño cumple los requisitos especificados, y proporciona pruebas objetivas que demuestran que se han satisfecho los requisitos particulares de un diseño), la certificación (proceso por el cual una autoridad nacional certifica que el producto, el componente o la tecnología cumple con la normativa aplicable) o los estudios, como los estudios de viabilidad, y otras medidas de apoyo.

Una de las claves de dicha propuesta de Reglamento es que las acciones beneficiarias del EDIDP han de llevarse a cabo por parte de, al menos, tres empresas establecidas en al menos dos Estados miembros (art. 6 de la propuesta). En caso de que la asistencia financiera consista en una subvención, las empresas deberán nombrar a un coordinador, que será el punto de contacto entre el consorcio de empresas y la Comisión.

La financiación del EDIDP se limita a una serie de porcentajes según la naturaleza de la acción. En el caso de acciones relativas a la creación de prototipos (la acción generalmente de mayores costes), el programa financiaría hasta el 20%

de la acción (“los Estados miembros tendrán que contribuir a los costes restantes poniendo en común las contribuciones nacionales”⁴⁹), mientras que en el resto de acciones llegaría a financiar hasta el 100%.

Sin embargo, en relación con este último punto, se añade una especificidad relativa a las acciones que se desarrollen en el marco de la PESCO. De esta forma, para estas acciones, en un ejercicio de coordinación y apoyo firme a otra de las grandes iniciativas del paquete de reforma de la PCSD, la propuesta de Reglamento prevé una financiación adicional del 10%.

Se establecen, asimismo, dos previsiones referidas a los tipos de financiación del EDIDP, de conformidad con el Reglamento financiero de la UE⁵⁰. En particular, la Comisión propone garantizar el abanico completo de los mismos, que va desde subvenciones hasta contrataciones públicas, pasando por instrumentos financieros. En relación con estos, la propuesta detalla que podrán consistir en inversiones en capital o cuasicapital, préstamos y garantías o instrumentos de distribución de riesgos.

Los criterios de adjudicación de los fondos serían la excelencia, la innovación y el desarrollo tecnológico, la contribución a los intereses de la UE en materia de seguridad y defensa (principalmente, si concuerdan con las prioridades de capacidades definidas por los Estados miembros a través del CDP), su viabilidad económica (principalmente acreditando que el resto de costes serían cubiertos por la financiación de los Estados miembros) y el fomento a la competitividad de la industria europea de la defensa (art. 10 de la propuesta).

El modelo de gobernanza del EDIDP gira en torno a un programa de trabajo adoptado por la Comisión Europea, en el que se definan las categorías de proyectos a financiar. Es, en principio, la propia Comisión la encargada de evaluar, asistida por un Comité de expertos, las propuestas presentadas y la adjudicación de los fondos, si bien, de acuerdo con el Reglamento financiero de la UE, podría confiar parte de su ejecución a otra entidad (esto sería, a la AED).

La posición de España

España, como ha venido poniéndose de manifiesto a lo largo de este trabajo, es favorable, por definición, a todos los esfuerzos para la profundización la PCSD, incluyendo, por tanto, el EDIDP.

Para el análisis y evaluación de la propuesta de la Comisión se ha creado un grupo de trabajo coordinado por la Dirección General de Armamento y Material del Ministerio de Defensa, en el que participa la Dirección General del Tesoro

⁴⁹ Memorándum explicativo de la propuesta de Reglamento.

⁵⁰ Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 y el Reglamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 de la Comisión.

del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, en contacto con tanto el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación como con los representantes de la industria de la defensa española (como por ejemplo TEDAE⁵¹).

Si bien aún (a 31 de agosto) no se ha adoptado una posición oficial española con las propuestas de modificación al borrador de la Comisión, con el que en líneas generales se está conforme, éstas irán presididas por el objetivo de preservar, en la mayor medida posible, a nuestras PYMES de la defensa de un impacto negativo.

En este sentido, uno de los elementos que más preocupación genera es la ausencia de previsiones sobre los derechos de propiedad intelectual. Así, la única referencia de lo propuesta de Reglamento se encuentra en el artículo 12, que establece que “la Comisión no será propietaria de los productos o tecnologías resultantes de la acción ni reclamará ningún derecho de propiedad intelectual relacionado con la acción”.

Por el contrario, resultaría necesario una regulación más amplia y específica que protegiera los derechos de propiedad intelectual de los que pudieran ser titulares las PYMES que participen de los consorcios susceptibles de recibir fondos del EDIDP frente a las industrias de mayor tamaño, las cuales podrían exigir, como condición para incluir a las primeras en el consorcio, términos abusivamente favorables al respecto.

Además, y en el mismo sentido, podría proponerse la inclusión de PYMES en los consorcios como criterio modulador de la cuantía de fondos del EDIDP a recibir. Ello sería plenamente conforme con el objetivo de fomentar la cooperación inter-empresarial, incluyendo las PYMES, consagrado en el artículo 2 b) de la propuesta. De tal modo, podría introducirse, al igual que se lleva a cabo para los proyectos en el marco de la PESCO (*supra*), un porcentaje adicional de entre el cinco y el 10% de financiación en función del número de PYMES participantes.

Asimismo, otro de los puntos que España podría proponer modificar es el de al menos tres empresas de al menos dos Estados miembros como requisito para que una acción sea elegible por el EDIDP. Se trataría, así, de ampliar la inclusividad de los proyectos a un mayor número de Estados miembros y empresas, lo que redundaría respectivamente en una mayor homogeneidad de capacidades entre los Estados miembros (esencial para avanzar hacia la autonomía estratégica, como ya se ha expuesto) y en un mayor fomento de la competitividad de la EDTIB. Además, se reducirían las posibilidades de que la industria española pudiera quedarse desplazada de los consorcios presentados sobre la base de cooperaciones binacionales entre industrias de la defensa ya existentes.

⁵¹ Asociación Española de Empresas Tecnológicas de Defensa, Aeronáutica y Espacio, creada en 2009.

Para tal fin, el criterio a proponer podría ser el de al menos cuatro empresas de al menos tres Estados miembros. Igualmente, y siguiendo la propuesta de modificación planteada respecto de las PYMES, podría incluirse el número de empresas y de Estados miembros origen de las mismas como criterio modulador de los fondos a recibir para la financiación de la acción por parte del EDIDP (una primera propuesta, sobre la cual negociar, podría ser la de + 5-10%).

Para reforzar esta idea de la inclusividad de las acciones propuestas y la consiguiente homogeneidad de las capacidades militares de los Estados miembros, podrían incluirse expresamente estos principios entre los objetivos (art. 2 de la propuesta) y criterios de valoración de los proyectos (art. 10 de la propuesta).

Finalmente, España abogaría por aprovechar la experiencia saber hacer del marco que ofrece actualmente la OCCAR para el desarrollo conjunto de los proyectos en materia de capacidades financiados por el EDIDP, en la medida en que esto fuera posible.

c) El impulso a las inversiones en las cadenas de suministro de la defensa

El tercer pilar del Plan de Acción de la CE consiste en favorecer las inversiones en las cadenas de suministro de la defensa, con el fin de fortalecer la competitividad de EDITB a partir de varias medidas que se encuentran aún en proceso de discusión y desarrollo.

Dos de ellas resultan absolutamente novedosas. La primera, la posibilidad de que los Fondos Estructurales (el FEDER y el FSE⁵²) puedan proporcionar financiación a proyectos de inversión en el sector de la defensa, con especial atención a las PYMES.

En el mismo sentido y por primera vez también, se propone que, previa reforma de la política de préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI), éste pueda financiar a PYMES y *start-ups* innovadoras en el ámbito de la defensa.

Junto a estas dos medidas de gran calado político, se incluyen otras como el fomento de la creación de los centros de excelencia regionales para compartir las mejores prácticas y crear redes de cooperación transnacional o la posibilidad de apoyar los procedimientos de estandarización de productos de defensa.

Posición de España

España, de nuevo, es favorable a este conjunto de medidas, máxime teniendo en cuenta que se encuentran particularmente enfocadas a las PYMES, con

⁵² Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Fondo Social Europeo.

menor capacidad de acceso a fuentes de financiación. El acceso a financiación comunitaria por parte de las PYMES de la defensa, particularmente por parte del BEI, contribuiría, asimismo, a incrementar su financiación por parte del sector financiero comercial privado, en tanto que las entidades que lo componen suelen adoptar como referencia las prácticas seguidas por el BEI en su política de préstamo.

Por otra parte, en lo que se refiere al BEI, España defiende la necesidad de llevar a cabo un análisis sobre el posible “impacto reputacional” que puede ocasionarle a la institución el abrir su financiación a empresas del sector de la defensa.

d) El fortalecimiento del mercado interior de defensa.

El sector de la defensa es uno de los ámbitos en los que el mercado interior ha estado menos integrado y con mayores barreras de funcionamiento⁵³ a nivel nacional, sobre la base del art. 346.1 b) TFUE⁵⁴.

Para tratar de corregir esta realidad, la UE ha puesto en marcha algunas iniciativas cuyo éxito, hasta el momento, ha sido limitado. Podemos mencionar, en este sentido, el Mecanismo intergubernamental para favorecer la competencia en la contratación del mercado europeo de equipos de defensa aprobado en 2006 o un Manual europeo de contratos públicos de defensa sobre la base de un Libro Verde presentado en 2004 por la CE.

En el año 2009, se aprueban dos Directivas, en tanto que las Directivas sobre contratación pública general⁵⁵ no resultan aplicables a este sector, que pretenden favorecer la integración del mercado interior de la defensa.

En primer lugar, la Directiva 2009/81/CE 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, cuyo objetivo es facilitar el acceso de las empresas del sector a la contratación pública de otros Estados miembros. Sin embargo, esta Directiva se aplica a reserva de lo dispuesto en el art. 346 TFUE y, por tanto, de la excepción antes comentada, por lo que los Estados miembros pueden seguir excluyendo, y en la práctica así lo han estado haciendo, estos contratos de este régimen de aplicación si lo consideran necesario para proteger sus intereses esenciales.

⁵³ Para profundizar sobre las implicaciones y debates jurídicos acerca de la naturaleza excepcional del sector de la defensa en el mercado interior ver LUCINI, J. (2016). Op. cit. pp. 33-34.

⁵⁴ “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; 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”.

⁵⁵ En su momento, la Directiva 2004/18/CE y actualmente la Directiva 2014/24/CE.

En segundo lugar, la Directiva 2009/43/CE sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad, que, a través de un sistema de licencias (generales, globales e individuales), pretende armonizar las normas que restringen que los productos de la defensa circulen libremente en el mercado interior.

Ahora, como dispone el Plan de Acción, la CE pretende garantizar la efectividad de ambas Directivas previo proceso de evaluación de las mismas, a partir de la publicación de directrices y recomendaciones para la correcta aplicación de las mismas por parte de los Estados miembros.

Posición de España

En la misma línea que la mantenida hasta el momento por la CE, España es favorable a que se definan unas líneas comunitarias para una aplicación armonizada de las Directivas, sin que sea necesario ningún instrumento regulatorio adicional.

5. LA POLÍTICA ESTRUCTURADA PERMANENTE (PESCO)

a) Un proceso de integración diferenciada

El segundo gran pilar del paquete de la defensa europea es el lanzamiento de la PESCO, la política de cooperación estructurada permanente prevista en los artículos 42.6 y 46 del TUE y desarrollada en el Protocolo 10 anejo a los Tratados.

Siguiendo la orientación general de este trabajo, se va a prescindir de un enfoque histórico, así como de un análisis jurídico doctrinal ni procedimental sobre la PESCO, sobre lo que existe ya abundante literatura. A este respecto, cabe únicamente señalar que se trata de un mecanismo incluido en la reforma del Tratado de Lisboa y que preveía su puesta en marcha antes de 2010 y que, sin embargo, nunca lo fue hasta ahora.

La PESCO es, en esencia, un proceso de integración diferenciada, en la misma línea que lo es el Acuerdo Schengen o la Unión Económica y Monetaria (UEM), para aquellos Estados miembros que deseen avanzar más que otros en la cooperación en materia de seguridad y defensa a través de una serie de compromisos. La PESCO, por tanto, se lanzará una única vez (al igual que el euro se creó en un momento determinado), si bien podrán adherirse, una vez en marcha, otros Estados miembros que así lo consideren.

Se trata de un marco político que permite a los Estados miembros participantes mejorar sus activos y capacidades militares a través de iniciativas y proyectos conjuntos sobre la base de compromisos obligatorios previamente acordados.

Tal y como dispone el art.42.6 TUE, la PESCO no podrá afectar a las misiones y operaciones PCSD reguladas en el art. 43 TUE.

La activación de la PESCO se llevará a cabo por mayoría cualificada del Consejo (y no por unanimidad) y, lo que resulta igual de importante, sin la necesidad de un número mínimo (frente a los nueve previstos en el régimen general

de las cooperaciones reforzadas) de Estados miembros participantes, facilitando así enormemente las posibilidades de su lanzamiento.

b) Los criterios para formar parte de la PESCO

De forma semejante a otras cooperaciones diferenciadas como la UEM, para entrar a formar parte de la PESCO, los Estados miembros deberán cumplir, tal y como señala el art. 42.6 TUE, una serie de requisitos o “criterios más elevados de capacidades militares” y, lo que es igual de importante, mantenerlos para su permanencia en la misma. Así, en caso de que “un Estado miembro participante ya no cumpla los criterios o ya no puede asumir los compromisos contemplados en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente, el Consejo podrá adoptar una decisión por la que se suspenda la participación de dicho Estado” (art. 46.4 TUE).

Dichos criterios más elevados en capacidades militares se encuentran someramente más desarrollados en el art. 1 del Protocolo 10:

- “el desarrollo de sus capacidades de defensa, mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación, en caso necesario, en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa y en la actividad de la Agencia Europea de la Defensa y
- Estar [...] en condiciones de aportar, bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas, unidades de combate específicas para las misiones previstas, configuradas tácticamente como una agrupación táctica, con elementos de apoyo, incluidos el transporte y la logística, capaces de emprender misiones definidas, tal como se contemplan en el artículo 43 del Tratado de la Unión Europea, en un plazo de 5 a 30 días, en particular para atender a solicitudes de la Organización de las Naciones Unidas, y sostenibles durante un periodo inicial de 30 días prorrogable hasta al menos 120 días”.

En principio, se trata de criterios bastante amplios que únicamente podrían excluir de participar en la misma a Dinamarca (que no dispone de ejército propio y goza de una cláusula *opt-out* de la PCSD) y a otros pequeños Estados miembros con capacidades militares muy reducidas como podrían ser Luxemburgo, Malta o Chipre.

c) Los compromisos

Como se ha señalado *supra*, la PESCO tiene por finalidad la asunción de una serie de compromisos más avanzados en materia de PCSD entre una serie de Estados miembros, tanto de naturaleza cuantitativa/presupuestaria (en línea con los compromisos fijados en el marco OTAN) como cualitativa (para mejorar los

objetivos mencionados a lo largo de todo este trabajo como el refuerzo de capacidades militares, la interoperabilidad de fuerzas, la eficacia y eficiencia en el despliegue de operaciones y el fortalecimiento de la EDTIB).

Estos se encuentran perfilados en el art. 2 del Protocolo 10, que dispone lo siguiente:

- a) cooperar, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con miras a la realización de objetivos acordados relativos al nivel de gastos de inversión en materia de equipos de defensa, y a revisar periódicamente dichos objetivos en función del entorno de seguridad y de las responsabilidades internacionales de la Unión;
- b) aproximar en la medida de lo posible sus instrumentos de defensa, en particular armonizando la determinación de las necesidades militares, poniendo en común y, en caso necesario, especializando sus medios y capacidades de defensa, y propiciando la cooperación en los ámbitos de la formación y la logística;
- c) tomar medidas concretas para reforzar la disponibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad de despliegue de sus fuerzas, en particular mediante la definición de los objetivos comunes en materia de proyección de fuerzas, incluida la posible revisión de sus procedimientos decisorios nacionales;
- d) cooperar para garantizar que toman las medidas necesarias para colmar, entre otras cosas mediante planteamientos multinacionales y sin perjuicio de los compromisos que hayan contraído en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, las insuficiencias que se observen en el marco del mecanismo de desarrollo de capacidades;
- e) participar, en caso necesario, en el desarrollo de programas comunes o europeos de equipos de gran envergadura en el marco de la Agencia Europea de Defensa”.

d) El documento de Francia, Alemania, España e Italia.

Como se expuso anteriormente, el Consejo Europeo de junio de 2017 dio luz verde definitiva al inicio de los trabajos preparatorios para poner en marcha la PESCO.

Para tal fin, Francia y Alemania elaboraron un documento de desarrollo de los criterios y compromisos vinculantes a adquirir en la PESCO, documento al que posteriormente, en julio, en una carta conjunta de las ministras de Defensa⁵⁶ de

⁵⁶ Florence Parly (Francia), Ursula von der Leyen (Alemania), María Dolores de Cospedal (España) y Roberta Pinotti (Italia).

los cuatro Estados miembros, se adhirieron España e Italia, junto con el apoyo de Bélgica, República Checa, Finlandia y Países Bajos.

Dicho documento define la PESCO como “el instrumento más importante promover la seguridad y defensa comunes en un ámbito en el que son necesarias más coherencia, continuidad, coordinación y colaboración”, lo que demuestra la gran trascendencia política que los cuatro Estados miembros a la cabeza de la reforma de la PCSD le otorgan a la misma. Ello con miras a alcanzar el nivel de ambición definido por el Consejo en noviembre de 2016 (*supra*).

En principio, siguiendo un lógico enfoque gradual y a tenor de los comentarios iniciales entre los Estados miembros promotores de la iniciativa, la PESCO tendría que construir un marco en el cual se pudieran desplegar misiones y operaciones amplias, sólidas y efectivas para contrarrestar crisis en el exterior que afecten a la seguridad y defensa europeas. La idea inicial sería que fueran materializándose con éxito programas de cooperación de relativamente pequeño tamaño, para posteriormente, una vez asegurado el éxito del funcionamiento la estructura diseñada, pasar a desarrollar objetivos estratégicos de gran calado por su volumen y costes, como son, por ejemplo, los relativos a helicópteros, el reabastecimiento en vuelo o los relacionados con las infraestructuras sanitarias de los contingentes desplegados en el exterior.

Ello no es óbice para que, como afirma el documento, la PESCO pudiera convertirse, en el futuro, un elemento de desarrollo hacia una defensa común⁵⁷ (previa decisión por unanimidad del Consejo), definida por el establecimiento de un espectro completo de capacidades en materia de seguridad y defensa. Todo ello, sostiene, como elemento complementario a la OTAN, a la que sigue definiendo como el pilar de la defensa colectiva de los Estados miembros, hecho que se vería reforzado y no laminado con el lanzamiento de la PESCO.

Siguiendo las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2017, el documento defiende que la PESCO debe ser inclusiva y ambiciosa (frente a los términos inclusiva y modular de las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2016). En este punto se encuentra el difícil equilibrio a la hora de determinar el grado de ambición de los compromisos adquiridos y el número de Estados miembros participantes en la PESCO.

¿Una PESCO con más Estados miembros y que despierte menos animadversiones políticas entre los Estados miembros no participantes aunque los resultados sean más modestos (y quizá insatisfactorios)? ¿O una PESCO ambiciosa y con unos resultados más contundentes formada por un grupo reducido de Estados miembros?

⁵⁷ Éste era el objetivo último desde los primeros debates sobre la inclusión de la PESCO en los Tratados comunitarios.

Éste será, sin duda, uno de los centrales de la discusión política durante los próximos meses antes de su instauración. Al igual que respecto de los requisitos y compromisos en otras cooperaciones diferenciadas, la clave no se encontrará en el tenor literal de la redacción de los mismos (que suele ser lo suficientemente amplia para contentar, a través de posibles interpretaciones, a un amplio número de Estados miembros), sino a la hora de aplicarlos y verificar y exigir su cumplimiento real por parte de los mismos⁵⁸.

En cuanto al sistema de gobernanza de la PESCO, se trata del elemento menos desarrollado en la propuesta de los cuatro Estados miembros. Únicamente se hace referencia al papel evaluador del cumplimiento de los compromisos adquiridos que llevará a cabo la AED, así como una labor de gestión de los proyectos más centrados en el desarrollo de capacidades. Por su parte, el Estado Mayor de la UE ejercería funciones de coordinación de los proyectos de naturaleza operativa sobre la base de capacidades ya existentes y de aquellos que no se encuentren relacionados con la adquisición de éstas. Además, señala que “se prevé que el Comité Militar de la UE ostente responsabilidades sobre todos los elementos de la PESCO”, sin mayor grado de detalle.

Lo que sí queda claro es que serán únicamente los Estados miembros participantes los que formen parte de la estructura de gobernanza de la PESCO, decidiendo en particular a qué proyectos o módulos se incorporan para cumplir con los compromisos adquiridos. Una de los elementos centrales del sistema de gobernanza que habrá que definir es el relativo al procedimiento decisorio y los juegos de mayorías y minorías para sacar adelante las decisiones en el marco PESCO.

El documento establece un calendario para su establecimiento, disponiendo que el mecanismo de gobernanza, así como los principios de la misma (criterios de entrada y compromisos), deberán concretarse en un plazo de tres meses desde el 22/23 de junio (fecha del Consejo Europeo), esto es, para finales de septiembre.

En este sentido, el día 29 de agosto fue convocada una reunión del Grupo Político- Militar⁵⁹ (PMG por sus siglas en inglés), en la que fue presentado por primera vez el documento de propuestas y en la que los Estados miembros no firmantes pudieron exponer sus primeros comentarios y dudas acerca de la misma. La acogida fue en general positiva, suscitándose algunas dudas respecto de cuestiones como el grado de inclusividad que permite la propuesta, la posible fragmentación entre Estados participantes y no participantes o la obligatoriedad y control del cumplimiento de los compromisos. Además, cabe destacar el interés de Reino Unido en que la PESCO deje la puerta abierta a la participación en proyectos a terceros Estados.

⁵⁸ Puede recordarse, en tal sentido, el caso de Grecia en su ingreso en la última fase de la UEM.

⁵⁹ Grupo Político Militar (PMG, por sus siglas en inglés): lleva a cabo los trabajos preparatorios y recomendaciones para las sesiones del Comité Político y de Seguridad (COPS).

La reunión del PMG será continuada por un seminario de alto nivel el 1 de septiembre y por la reunión de los Ministros de Defensa de la UE en Tallin los días 7 y 8, en las que podrá discutirse con el conjunto de Estados miembros interesados la propuesta de Francia, Alemania, España e Italia.

Tras ello, los Estados miembros interesados en participar deberán plantear un calendario nacional de cumplimiento de los compromisos acordados, permitiéndose, como recoge expresamente el documento, un enfoque gradual o por fases.

En último término, será el Consejo, por mayoría cualificada, quien apruebe la puesta en marcha de la PESCO (lo que, en principio, permite ser optimista en cuanto a sus opciones de viabilidad), que, como toda cooperación diferenciada, permanecerá abierta a todos los Estados miembros que en el futuro decidan unirse a ella.

Por el momento, ningún Estado miembro, ni siquiera aquellos tradicionalmente menos proclives a la integración comunitaria en materia de defensa como Polonia, se han manifestado abiertamente contrarios a incorporarse a la PESCO.

Finalmente, el documento recoge un listado de diecinueve compromisos que desarrollan cada uno de los cinco estipulados en el Protocolo 10 (ver la siguiente tabla). Estos compromisos tratan de equilibrar su obligatoriedad con la flexibilidad suficiente para garantizar su cumplimiento, por lo que en muchos de ellos no se establece la vía concreta de satisfacción del mismo, sino que será cada Estado miembro el que la determine.

<p>a) cooperar, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con miras a la realización de objetivos acordados relativos al nivel de gastos de inversión en materia de equipos de defensa, y a revisar periódicamente dichos objetivos en función del entorno de seguridad y de las responsabilidades internacionales de la Unión;</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incrementar regularmente los presupuestos de defensa en términos reales. 2. Incrementar el gasto en inversión de defensa a medio plazo hasta llegar al 20% del total del gasto y centrado en deficiencias de capacidades estratégicas. 3. Incrementar los proyectos colaborativos en armamentos estratégicos (apoyados por el FED). 4. Incrementar el gasto de defensa en I+D hasta aproximarse al 2% del total del gasto. 5. Revisar periódicamente estos compromisos.
--	--

<p>b) aproximar en la medida de lo posible sus instrumentos de defensa, en particular armonizando la determinación de las necesidades militares, poniendo en común y, en caso necesario, especializando sus medios y capacidades de defensa, y propiciando la cooperación en los ámbitos de la formación y la logística;</p>	<ol style="list-style-type: none"> 6. Jugar un papel decisivo en el desarrollo de capacidades a nivel UE, incluyendo en el marco del CARD, con el fin de alcanzar el nivel de ambición. 7. Apoyar el CARD en su máxima extensión, partiendo de su naturaleza voluntaria. 8. Involucrarse activamente en las adquisiciones públicas multinacionales de un futuro FED. 9. Armonizar requisitos de las capacidades identificadas como elegibles por los participantes en la PESCO. 10. Considerar el uso conjunto de capacidades.
<p>c) tomar medidas concretas para reforzar la disponibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad de despliegue de sus fuerzas, en particular mediante la definición de los objetivos comunes en materia de proyección de fuerzas, incluida la posible revisión de sus procedimientos decisorios nacionales;</p>	<ol style="list-style-type: none"> 11. Respecto de la disponibilidad y capacidad de despliegue: poner a disposición formaciones desplegadas estratégicamente (más allá de los <i>Battle Groups</i>), desarrollar un instrumento de seguimiento de las capacidades rápidamente desplegadas para acelerar el proceso de generación de fuerza, aspirar a disponer de un proceso decisorio político ágil a nivel nacional, apoyar sustancialmente en medios y capacidades las operaciones PCSD, contribuir sustancialmente (a seis años vista) a los <i>Battle Groups</i>. 12. Respecto de la interoperabilidad de las fuerzas: acordar una evaluación y criterios comunes de los <i>Battle Groups</i>, acordar estándares técnicos y operativos comunes de las fuerzas, optimizar las estructuras multinacionales existentes (EUROCORPS, EUROMARFOR, EUROGENDFOR). 13. Respecto de la financiación de las operaciones PCSD: profundizar en la decisión del Consejo Europeo de junio de 2017 de la financiación común de los <i>Battle Groups</i> a través del mecanismo <i>Athena</i>.

<p>d) cooperar para garantizar que toman las medidas necesarias para colmar, entre otras cosas mediante planteamientos multinacionales y sin perjuicio de los compromisos que hayan contraído en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, las insuficiencias que se observen en el marco del mecanismo de desarrollo de capacidades;</p>	<p>14. Ayudar a superar las insuficiencias identificadas en el CDP y el CARD (con vistas a incrementar la autonomía estratégica de la UE y fortalecer la EDTIB)</p> <p>15. Priorizar un enfoque colaborativo a nivel comunitario (frente a un enfoque exclusivamente nacional, como excepción únicamente) para superar las insuficiencias identificadas a nivel nacional.</p> <p>16. Formar parte de al menos un proyecto que desarrolle o provea capacidades estratégicas en el marco PESCO.</p>
<p>e) participar, en caso necesario, en el desarrollo de programas comunes o europeos de equipos de gran envergadura en el marco de la Agencia Europea de Defensa”.</p>	<p>17. Emplear la AED como el foro europeo de desarrollo conjunto de capacidades y considerar la OCCAR como la organización de gestión de proyectos colaborativos preferente.</p> <p>18. Fomentar la competitividad de la industria europea de la defensa a través de los proyectos de capacidades PESCO.</p> <p>19. Asegurarse de que los programas de colaboración de capacidades únicamente benefician a las entidades que generan valor añadido en territorio europeo (EDTIB).</p>

e) La posición de España

Al igual que en el resto de líneas de acción del paquete de la defensa, España se ha mostrado notablemente activa y favorable al lanzamiento de la PESCO, con la firme intención de formar parte de la misma desde el comienzo, como demostró tanto en el seminario organizado en febrero en Bruselas como en la respuesta a los cuestionarios enviados por parte del Servicio Europeo de Acción Exterior para evaluar las posiciones preliminares de los Estados miembros durante los meses siguientes.

El endoso de España al documento originalmente elaborado por Francia y Alemania viene determinado por la previa consideración de que los compromisos en él establecidos son, por una parte, positivos y ambiciosos para hacer frente a los desafíos e insuficiencias que presenta en la actualidad la PCSD.

Asimismo, y por otra parte, España estima que dichos compromisos son asumibles por nuestro país, si bien es consciente de que será necesario un seguimiento y negociación continuos de los mismos durante su fase de aplicación con el fin de evitar generar la frustración política derivada de una eventual imposibilidad de cumplimiento.

El principio esencial definidor de la PESCO en el que España pone el foco es el de ambiciosa. Nuestro país considera que, si bien resulta importante mantener un amplio grado de inclusividad con el fin de generar mayor grado de legitimidad de la PESCO, no debe renunciarse en ningún caso al establecimiento de objetivos y compromisos ambiciosos, no debe caerse en una igualación por lo bajo de los niveles de exigencia.

En cuanto a la gobernanza del marco PESCO, España, en línea con las consideraciones iniciales del resto de países cosignatarios del documento, aboga por evitar los errores que se cometieron en otro de los procesos de integración diferenciada como es la UEM, en relación con la ausencia de un órgano de decisión y control ejecutivos de los compromisos adquiridos por parte de los Estados miembros. Se trataría, así, y a grandes rasgos, de evitar crear una suerte de “Eurogrupo” de la Defensa que no tuviera potestades decisorias plenas e imperativas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por los Estados miembros en este marco.

España igualmente tiene perfiladas algunas iniciativas de proyectos a desarrollar en el marco PESCO que generen un valor estratégico añadido conforme a los compromisos expuestos *supra* (un sistema de información y estratégica y apoyo decisorio para el MPCC que pudiera ser el embrión de un sistema de mando y control pleno, una capacidad de entrenamiento conjunta de tripulaciones aéreas militares, un sistema de aviones pilotados por control remoto (RPAs) y una iniciativa colaborativa de comunicaciones satelitales).

6. LA REVISIÓN COORDINADA ANUAL EN MATERIA DE DEFENSA

Otra de las propuestas incluidas en el Plan de Aplicación de la EGUE de la AR fue la creación de una suerte de “Semestre Europeo de la Defensa”, a imagen del mecanismo de supervisión de los presupuestos nacionales para evaluar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco de la UEM.

Los trabajos para definir este mecanismo, al que se comenzó a denominar la Revisión Coordinada Anual en materia de Defensa (en adelante, CARD, por sus siglas en inglés) comenzaron con la presentación de un documento de reflexión del SEAE en enero de 2017 y en la actualidad se encuentra aún en proceso de definición.

Este mecanismo permitiría una identificación más sistemática de las insuficiencias en materia de capacidades militares de los Estados miembros, particularmente en línea con las prioridades establecidas en el CDP, e instar así a su paliación. Ello, además, desde una perspectiva a nivel comunitario, lo que redundaría en una mayor convergencia y eficiencia del desarrollo de las capacidades que la UE necesita en su conjunto.

De este modo, el CARD tendría como objetivos: impulsar el desarrollo de capacidades prioritarias para la UE, la profundización de la cooperación multinacional en materia de defensa, la mejora de la coordinación entre los distintos proyectos cooperativos y fomentar la adecuación entre los planes nacionales de gasto en defensa y las prioridades de desarrollo de capacidades acordadas.

Para ello, el CARD se centraría en las siguientes actuaciones: evaluar el estado de cumplimiento del CDP, proporcionar información agregada sobre los planes de gasto nacionales en defensa, evaluar *ex post* los progresos en la cooperación en defensa y evaluar *ex ante* las iniciativas conjuntas de desarrollo de capacidades.

Una de las características fundamentales del proyecto CARD es su naturaleza voluntaria y no de cumplimiento obligatorio por parte de los Estados miembros,

sin la existencia de ningún órgano, instancia o mecanismo supranacional con capacidad ejecutiva en el proceso de evaluación a la hora de establecer objetivos o resultados a aquellos.

Sin embargo, como se vio en el apartado relativo a la PESCO, la propuesta de Francia, Alemania, España e Italia sobre la misma incide singularmente en la importancia del CARD, aun partiendo de su naturaleza, en principio, voluntaria. Por ello, como se puso de manifiesto en la reunión del PMG de 31 de agosto, la intención es que el CARD tenga naturaleza obligatoria para aquellos Estados miembros participantes en la PESCO.

El organismo encargado de coordinar y recabar la información necesaria del CARD sería la AED, en diálogo directo con los Estados miembros, para posteriormente elaborar un informe que será puesto a disposición de los Ministros de Defensa para su discusión y evaluación.

El calendario del lanzamiento de esta iniciativa comenzará con un ejercicio inicial y limitado a modo de prueba en otoño de 2017, para poner en marcha el primer CARD pleno en otoño de 2019.

Posición de España

España apoya el CARD como instrumento esencial para detectar y colmar las insuficiencias en materia de capacidades militares en la UE, incluyendo su naturaleza vinculante en el marco PESCO como Estado signatario de la propuesta.

Sin embargo, al igual que el resto de compromisos adquiridos en la misma y como ya se expuso en su momento, habrá que esperar a la materialización del modo de cumplimiento de este compromiso, singularmente en relación con la información que el Ministerio de Defensa deba proporcionar y eventuales consecuencias derivadas de la evaluación llevada a cabo en el CARD.

7. LA FINANCIACIÓN DE LOS COSTES DE LA PCSD

Si bien por cuestiones de extensión de este trabajo no es posible profundizar en la materia, sí conviene al menos enunciar otra de las vías de reforma de la PCSD enunciadas en el Plan de Aplicación de la EGUE y que será objeto de discusión a lo largo de los próximos meses: la financiación de la PCSD.

En la actualidad, tal y como sostiene Eduardo Ruiz García, Secretario General del Tribunal de Cuentas Europeo, la PCSD “se financia sin equidad ni solidaridad [y] los Estados miembros participantes en las misiones militares asumen los riesgos operativos y la mayor parte de los costes”⁶⁰.

Si bien las misiones civiles sí son financiadas por el presupuesto general comunitario, en el caso de las operaciones militares son los Estados miembros participantes en las mismas quienes asumen la mayoría de los costes, lo que supone un desincentivo considerable a la participación y, por ende, un lastre para la eficacia de la actuación de la PCSD.

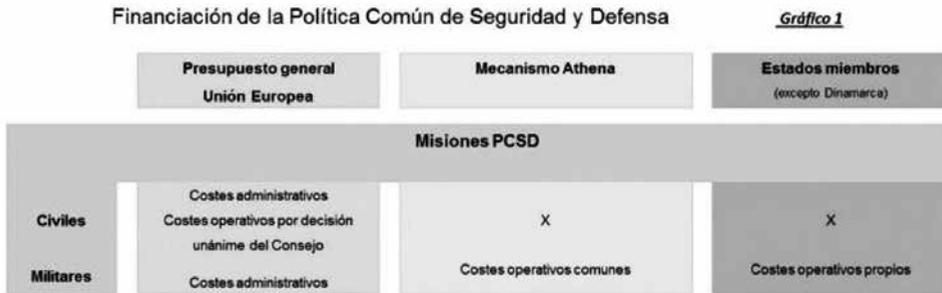
De esta forma, en las operaciones militares el presupuesto comunitario únicamente financia los costes administrativos derivados de las mismas. Por su parte, los costes operativos se financian a través de dos vías. La primera de ellas, el mecanismo *Athena*⁶¹ para los denominados costes comunes, que, sin embargo, en la práctica apenas suponen entre el 10% y el 15% de media del total de la operación. Compuesto por las aportaciones de los Estados miembros conforme al criterio del Producto Nacional Bruto (y, por tanto, de naturaleza solidaria), establece una compleja tipología de costes de difícil gestión y control, con numerosas excepciones y salvedades que inducen a imputar o no los mismos de manera notablemente discrecional.

⁶⁰ RUIZ GARCÍA, E. (2017) “Sistema de financiación de la Política Común de Seguridad y Defensa europea”. Cuadernos de Estrategia 184. Instituto español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. Observatorio Europeo de Seguridad y Defensa. p. 105.

⁶¹ Creado en el año 2004 por la Decisión 2004/197/PESC del Consejo, de 23 de febrero de 2004.

Sin embargo, el resto de los costes operativos, la mayor parte de los mismos, son financiados conforme al principio “*costs lie where they fall*”, es decir, son asumidos por cada Estado miembro participante en la operación PCSD conforme a su actuación concreta en la misma.

Dicho principio resulta igualmente aplicable a los *Battle Groups* y constituye el principal elemento disuasorio para el empleo de los mismos, que nunca han sido activados desde su creación en el año 2007.



Fuente: RUIZ GARCÍA, E. Op. cit.

Así, como señala el Plan de Aplicación en sus acciones 10 y 11, los Estados miembros deberán acordar nuevos mecanismos de financiación de los *Battle Groups* y del mecanismo Athena con el fin de reforzar la solidaridad y la eficacia de los mismos.

8. LA RELACIÓN ENTRE LA PCSD Y LA OTAN: ÁMBITOS DE COOPERACIÓN E IMPACTO DE LAS REFORMAS ACTUALES.

a) Una reflexión introductoria

Mucho se ha reflexionado y escrito sobre las relaciones entre la UE y la OTAN, sobre los ámbitos de cooperación mutua, la división de tareas entre ambas organizaciones o incluso sobre su compatibilidad en cuestiones de seguridad y defensa.

Ambas organizaciones comparten hoy veintidós Estados miembros⁶², el 90% de sus poblaciones, sustentan la estructura geopolítica que podemos denominar occidental sobre valores e intereses compartidos y son dos de los garantes más importantes (probablemente los más importantes) de la seguridad internacional.

Con el final de la Guerra Fría, periodo durante el cual el ámbito de la seguridad y defensa se encontraba excluido casi por completo del proyecto comunitario descansando sobre la OTAN, la UE comienza a asumir tímidas responsabilidades, al menos, deforma retórica, vía incorporación de dichas cuestiones en su agenda política.

La creación de la PESD⁶³ en el Tratado de Ámsterdam y la Declaración de Saint Malo en 1998, en la que los entonces Presidente francés Jacques Chirac y el Premier británico Tony Blair, conciliando la orientación atlantista británica y el énfasis francés en la autonomía estratégica, acuerdan fortalecer el pilar de la seguridad y defensa europeas⁶⁴, comienzan a suscitar el debate sobre las cuestiones anteriormente planteadas.

⁶² De los 28 Estados miembros de la UE, sólo Austria, Suecia, Finlandia, Malta, Irlanda y Chipre no son miembros de la OTAN, formando parte todos ellos salvo el último del Partenariado para la Paz y participan en las reuniones OTAN-UE.

⁶³ Política Europea de Seguridad y Defensa, denominación empleada desde el Tratado de Ámsterdam hasta el Tratado de Lisboa.

⁶⁴ Llevada a cabo en el contexto de la guerra de los Balcanes, en el que la UE fue consciente de su incapacidad de actuación en cuestiones de seguridad, la Declaración de Saint Malo recogía expresamente que “la UE debía disponer de capacidad de acción autónoma, sostenida por unas fuerzas militares creíbles, los medios para decidir emplearlas y la predisposición para hacerlo, con el fin de responder a crisis internacionales”.

El elemento fundamental del que debe partirse a la hora de tratar de responder a las mismas es la limitación de recursos con los que pueden contar ambas organizaciones, que no tienen capacidades propias, sino que son facilitadas o puestas a su disposición por parte de sus respectivos Estados miembros.

b) Fases de la relación UE-OTAN

Desde la puesta en marcha de la entonces PESD hasta hoy, las relaciones entre la OTAN y la UE han pasado por tres grandes periodos diferenciados⁶⁵.

La primera fase, entre 1998 y 2003, que podría ser calificada como un inicio prometedor, en el que se lleva a cabo una suerte de distribución tácita de tareas entre la PESD y la OTAN. Si esta última mantenía su función original de garantizar la defensa territorial europea, la primera debía servir fundamentalmente para la gestión de crisis (cómo evitar los conflictos, cómo construir estados económicamente sólidos basados en los principios democráticos y de buena gobernanza).

Durante este periodo se firman los denominados Acuerdos de Berlín Plus, la base sobre la cual se desarrollaría la cooperación UE-OTAN, permitiendo a la UE acceder a los activos y capacidades (incluyendo para el planeamiento operativo⁶⁶) de la OTAN para la puesta en marcha de sus propias operaciones en las que la OTAN, en su conjunto, no se encuentre involucrada.

Asimismo, y como se expuso anteriormente en este trabajo, la UE adoptó el HHG en 1999, en paralelo a la *Defence Capabilities Initiative* de la OTAN, con el fin ambas iniciativas de aumentar los niveles de capacidades disponibles para hacer frente a los nuevos desafíos del siglo XXI.

Sin embargo, a partir del año 2004, comenzaron a surgir notables dificultades que hicieron que ambas organizaciones pasaran a vivir de espaldas la una a la otra, una relación que ha sido clasificada por algunos analistas como de “agotamiento institucional”⁶⁷ o “parálisis estratégica”⁶⁸.

Uno de los principales escollos que ha lastrado su cooperación es el derivado del conflicto Chipre-Turquía, que bloquea en gran medida las vías de comunicación entre la UE y OTAN, incluyendo las reuniones entre el Consejo del Atlántico Norte y el COPS. Junto a ello, surgen en el seno de ambas organizaciones cierta tendencia

⁶⁵ RAIK, K. y JÄRVENPÄÄ, P. (2017) “A new era of EU-NATO cooperation. How to make the best of a marriage of necessity” International Centre for Defence and Security.

⁶⁶ De esta forma, se establecía que el Comandante Aliado Supremo de la OTAN, puesto siempre ocupado por un europeo, sería el Comandante al frente de dichas operaciones.

⁶⁷ SMITH, S.J. (2011), “EU-NATO cooperation. A case of institutional fatigue?”. *European Security* 20 (2). pp. 243-264.

⁶⁸ DUKE S. y VANHOONACKER, S. (2015). “EU-NATO relations. Top-Down Strategic Paralysis, Bottom-up cooperation”. Documento preparado para la 45 Conferencia anual de la Academic association for Contemporary European Studies (UACES).

a percibir su relación como un juego de suma cero, lo que, junto a problemas derivados de la falta de intercambio de información y cooperación entre Estados que no formaban parte de ambas organizaciones simultáneamente, convirtió prácticamente en papel mojado los acuerdos de Berlín Plus. Una percepción mantenida tanto por parte de la Administración norteamericana dirigida por George W. Bush⁶⁹ como por parte de ciertos sectores en el seno de la UE, que tendían a hacer gala de un espíritu radicalmente distinto al de la OTAN como organización internacional, marcado por un poder blando de naturaleza normativa, civil y ética frente a una OTAN heredera de un mundo, el de la Guerra Fría, que había llegado a su fin⁷⁰.

En este sentido, estos acuerdos únicamente fueron empleados en dos misiones, la Operación Concordia en la Antigua República Yugoslava de Macedonia en 2003 y en EUFOR Althea en Bosnia-Herzegovina en 2004, dos misiones que además no fueron originalmente puestas en marcha por la UE, sino en las que ésta organización sustituyó a operaciones de la OTAN previas⁷¹.

Sin embargo, el profundo empeoramiento de la seguridad europea que tuvo fundamentalmente lugar a partir del año 2014 (como se explicó anteriormente), ha obligado a ambas organizaciones a adentrarse en la búsqueda de nuevos mecanismos de cooperación en múltiples dominios.

c) El futuro inmediato

En primer lugar, y ante la preocupante pérdida de capacidades militares por parte de los Estados europeos, Estados Unidos instó a sus socios de la OTAN que incrementaran los recursos destinados a seguridad y defensa, fijándose en la Cumbre de Gales de 2014 el ya célebre objetivo del 2% del PIB para 2025. Una demanda cuya exigencia ha aumentado considerablemente con la llegada al gobierno norteamericano de Donald Trump⁷² y que, sin duda, ha pasado al centro de las agendas políticas europeas (como se ha visto en anteriores apartados de este trabajo, se puso fin a la contracción en los gastos en defensa de los Estados miembros de la UE en 2016 y el primero de los compromisos de la propuesta de Francia, Alemania, España e Italia sobre la PESCO aborda esta cuestión).

Los Estados miembros de la UE, parecen, en fin, despertar y comenzar a hacer frente a sus obligaciones en materia de su propia seguridad y defensa ante una OTAN sostenida fundamentalmente gracias, en gran medida, al esfuerzo norteamericano⁷³.

⁶⁹ Ver, por ejemplo, MICHEL, L. (2014) "Is the Transatlantic relationship losing its relevance in the current global security environment?". Centre for European Studies, University of Florida.

⁷⁰ RAIK, K. y JÄRVENPÄÄ. (2017). Op. cit.

⁷¹ K. KÖHLER (2017). "Enhancing NATO-EU Cooperation: Looking South and Beyond". NATO Defense College. Research Divison. No. 02/17.

⁷² Ver, por ejemplo, las intervenciones de Donald Trump en la reunión de la OTAN en Bruselas el pasado mayo: <http://www.bbc.com/news/world-europe-40037776>.

⁷³ Ver Anexo VI.

Si el primer elemento de convergencia entre ambas organizaciones en este nuevo escenario es el cuantitativo (un mejor reparto de cargas), el segundo se centra en áreas concretas de cooperación en las que las sinergias no resultan únicamente positivas, sino indispensables ante las nuevas amenazas.

Hasta en quince ocasiones se refiere la EGUE a la OTAN, a la que define como el marco principal de defensa colectiva para la mayoría de los Estados miembros y “la alianza militar más sólida y eficaz del mundo”, e insta a la UE profundizar “en su asociación con la OTAN a través del desarrollo coordinado de la capacidad de defensa, los ejercicios paralelos y sincronizados, y las acciones de refuerzo mutuo para desarrollar las capacidades de nuestros socios, afrontar las amenazas híbridas y las ciberamenazas, y promover la seguridad marítima”.

Por su parte, la OTAN, a través de su Secretario General, Jens Stoltenberg, ha elogiado en numerosas ocasiones los esfuerzos puestos en marcha para profundizar la eficacia de la PCSD, argumentando que redunda indudablemente en una OTAN más fuerte⁷⁴.

Si bien se trata de declaraciones retóricas por parte de representantes de ambas organizaciones y teniendo en cuenta que son sus respectivos Estados miembros quienes en último término garantizan la eficacia y coordinación de las mismas a través de la puesta a disposición de sus capacidades, parece que la lógica del juego de suma cero comienza a romperse.

Ello abre la puerta a un estrechamiento de la cooperación esencialmente de naturaleza *staff-to-staff* y *bottom-up*, en áreas específicas y a nivel operativo, en las que los problemas de índole política como el de Chipre puedan esquivarse.

Como afirma K. Kohler, se trata de fomentar experiencias a nivel operativo como las ya desarrolladas en la lucha contra la piratería entre EUNAVFOR Atalanta (UE) y Ocean Shield (OTAN)⁷⁵, en Kosovo entre EULEX-Kosovo (UE) y KFOR (OTAN)⁷⁶, en Afganistán entre EUPOL (UE) e ISAF (OTAN)⁷⁷ o más recientemente en el Mediterráneo entre la EUNAVFORMED Sophia (UE) y Sea Guardian (OTAN).

Se trata de experiencias de cooperación rutinaria entre el personal de ambas organizaciones, que ha sido llevado a algunos expertos a hablar de “comunida-

⁷⁴ Ver, por ejemplo, su intervención ante la Subcomisión de Seguridad y la Comisión de Defensa del Parlamento Europeo el pasado mayo de 2017. http://www.nato.int/cps/fr/natohq/opinions_143400.htm?selectedLocale=en.

⁷⁵ Ver GEBHARD, C. y SMITH, S.J. (2015) “The two faces of EU-NATO cooperation: counter-piracy operations off the Somali Coast”. *Cooperation and conflict* 50 (1). pp. 107-127.

⁷⁶ Ver GRAEGER, N. “European security as practice: EU-NATO communities of practice in the making?”. *European Security* 25 (4). pp. 478-501. 2016.

⁷⁷ Ver SMITH, S.J. “The European Union and NATO beyond Berlin Plus: The institutionalization of informal cooperation”. PhD Thesis Loughborough University. Capítulo 6. 2013.

des de ejercicio o de práctica” (*communities of practice*⁷⁸) o de una “institucionalización de la cooperación informal”⁷⁹.

Constituye un hito en esta línea la Declaración Conjunta del Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y el Secretario General de la OTAN⁸⁰ adoptada en julio de 2016 en el marco de la Cumbre de Varsovia de la OTAN⁸¹, que comienza afirmando que “ha llegado el momento de otorgar un nuevo impulso y un nuevo contenido a la asociación estratégica entre la OTAN y la UE”.

En ella se explicitan cuarenta y dos medidas a aplicar para fortalecer la cooperación UE-OTAN en las siguientes seis áreas: amenazas híbridas, cooperación operativa, ciberseguridad y defensa, capacidades de la defensa, industria de la defensa e investigación, ejercicios y desarrollo de capacidades.

Para evaluar la aplicación de las mismas, se ha creado un mecanismo informal entre representantes del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), de la Comisión Europea, de la AED y de la OTAN.

Como afirma Koehler, la idoneidad de las medidas propuestas “reside en el hecho de que no tratan de abordar los problemas políticos asociados a la cooperación UE-OTAN, sino que tratan de sacar rédito en áreas donde ambas organizaciones ya han establecido prácticas de coordinación exitosas”⁸².

Si bien por cuestiones de extensión de este trabajo resulta imposible profundizar en dichas medidas, sí conviene resaltar, como coinciden en hacer K. Raik y P. Jarvenpää⁸³ y Koehler⁸⁴, la trascendencia de un área en el que la UE, además, deberá jugar un papel de liderazgo en la cooperación con la OTAN debido a su mayor abanico de herramientas (no estrictamente militares): la lucha contra las amenazas híbridas.

Si bien de nuevo nos enfrentamos a un concepto de contenido difuso, que los distintos actores, según sus percepciones estratégicas, colman de elementos diversos, las amenazas híbridas podrían definirse como la “mezcla de actividades coercitivas y subversivas, de métodos convencionales y no convencionales (es decir, diplomáticos, militares, económicos y tecnológicos), que pueden ser utilizados de forma coordinada por agentes estatales o no estatales para lograr objetivos específicos, manteniéndose por debajo del umbral de una guerra declarada oficialmente”⁸⁵.

Frente a este tipo de amenaza, cuyo paradigma ha sido la actuación rusa en Ucrania, la UE ha creado la *Hybrid Fusion Cell* en el seno del Centro de Análisis

⁷⁸ GRAEGER, N. 2016. Op. cit.

⁷⁹ SMITH, S.J. 2013. Op. cit.

⁸⁰ http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm.

⁸¹ Posteriormente endosada por el Consejo Europeo y por el Consejo del Atlántico Norte en diciembre de ese mismo año.

⁸² KOEHLER, K. (2017). Op. cit.

⁸³ RAIK, K. y JÄRVENPÄÄ. (2017). Op. cit.

⁸⁴ KOEHLER, K. (2017). Op. cit.

⁸⁵ Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la lucha contra las amenazas híbridas. Comisión Europea. JOIN(2016) 18 final. Abril 2017. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016JC0018&from=en>.

(INTCENT) del SEAE en el año 2015 para mejorar la identificación y prevención de estos fenómenos, así como el *East Strategic Communications Task Force*, también en el seno del SEAE, en 2015, con labores de contranarrativa frente a la propaganda rusa. Ambos organismos deben ponerse a la cabeza de la lucha contra las amenazas híbridas y potenciar, a través de una estrecha cooperación, las capacidades de la OTAN en este ámbito, en particular a través del *European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats* de Helsinki⁸⁶ y del *Strategic Communications Centre of Excellence* de la OTAN.

Además (como se mencionó anteriormente), la nueva versión del CDP prevista para 2018 incluirá aquellas capacidades necesarias para contrarrestar las amenazas híbridas.

Finalmente, junto con un aumento de orden cuantitativo en la asunción de costes derivados de su seguridad y defensa y una mayor colaboración en áreas operativas específicas, el tercer elemento que debería definir el nuevo estado de relaciones UE-OTAN es la mayor implicación y capacidad autónoma de gestión de crisis que afectan más directamente a la primera. Se trataría de ser capaz de actuar en aquellos conflictos, fundamentalmente en su vecindad y vecindad ampliada, en los que la Alianza en su conjunto no tenga incentivos a involucrarse, esencialmente por menor apetito político por intervenir, pero también por razones relacionadas con que la “bandera” de la OTAN tenga una menor legitimidad de entrada en el país o región que la de la UE.

Para alcanzar la capacidad de ejecutar este nuevo elemento, será indispensable el éxito de la PESCO, cuyo objetivo último, como se apuntó anteriormente, es precisamente garantizar las capacidades (en cuantía, tipología e interoperabilidad) y el compromiso político necesario para asumir tal función.

Los tres elementos de la relación UE-OTAN en el corto-medio plazo hasta aquí analizados pueden apreciarse con nitidez en dos extractos de la EGUE:

- “Mientras que la OTAN existe para defender a sus miembros [...] de un ataque exterior, los europeos deben estar mejor equipados, formados y organizados para contribuir decisivamente a esos esfuerzos colectivos (reparto de cargas), así como para actuar de manera autónoma en el caso y en el momento necesario (capacidad autónoma de gestión de crisis).
- “La UE, por lo tanto, profundizará en la cooperación con la Alianza del Atlántico Norte en la complementariedad, la sinergia y el pleno respeto del marco institucional, la inclusión y la autonomía de decisión de ambas partes” (cooperación operativa en áreas de interés mutuo).

⁸⁶ Creado en 2017, ha sido definido como una prioridad de la cooperación UE-OTAN e incluye miembros de ambas organizaciones como Estados Unidos, Alemania, Francia, Reino Unido, España, Polonia, Suecia, Finlandia, Estonia, Letonia y Lituania.

d) ¿Una UE con plena autonomía estratégica? Su impacto en las relaciones UE-OTAN en el largo plazo.

Una vez abordado el futuro a corto-medio plazo de las relaciones UE-OTAN, y si bien las perspectivas a largo plazo se quedan en la mayoría de las ocasiones en meras especulaciones o suposiciones, cabe plantearse, sucintamente, cuál podría ser el futuro de las mismas ampliando el horizonte temporal.

¿Podemos imaginar una UE con plena autonomía estratégica? ¿Qué pasaría entonces con la OTAN? ¿Seguiría teniendo sentido o desaparecería?

Son cada vez más las voces⁸⁸ en Estados Unidos que reclaman una revisión del papel de Estados Unidos en la OTAN o que incluso, en último extremo, abogan por su retirada, blandiendo el argumento de que ese país deberá concentrar sus esfuerzos en la región en la que sus intereses estratégicos estarán más en juego a lo largo del siglo XXI: Asia.

En este ejercicio hipotético ha de partirse indefectiblemente de una premisa realista: la UE, a través de su PCSD, tardaría años, si no décadas, en alcanzar la plena autonomía estratégica, esto es, además de tener la capacidad de intervención en crisis externas, la asunción de su propia defensa territorial.

Ello, sin embargo, no es óbice para defender tal fin último (como está previsto incluso en los Tratados⁸⁹), ya que como J. Howorth afirma, “no existe una ley divina por la que Europa deba depender a perpetuidad de un aliado para su seguridad regional”⁹⁰. El autor sostiene que se produciría una suerte de absorción de la OTAN por parte de la PCSD y sería necesario el establecimiento de una alianza bilateral y equitativa entre la UE y la PCSD. Una alianza a la que, sin duda, habría que sumar (si los acontecimientos siguen su curso actual) al Reino Unido y de la cual ni unos ni otros deberían prescindir si se quiere mantener la estructura de seguridad internacional occidental que conocemos en la actualidad. La PCSD, con la colaboración y guía de las estructuras OTAN, asumiría progresivamente la defensa territorial europea, quedando esta última para los escenarios en los que exista una mayor convergencia de intereses europeos y norteamericanos.

Puras hipótesis. Habrá que esperar.

⁸⁸ Ver HOWORTH, J. (2017) “Strategic autonomy and EU-NATO cooperation: squaring the circle”. Egmont. Royal Institute for International Relations. Security Policy Brief. No.85.

⁸⁹ Art. 42.2 TUE.

⁹⁰ HOWORTH, J. Op. cit. p.4.

CONCLUSIONES

La UE parece haber despertado del letargo inocente en el que vivía pensando que era inmune a toda amenaza, algo a lo que, al menos en parte, ha contribuido alguna voz irritada del otro lado del Atlántico.

El proceso de refuerzo de las herramientas necesarias para garantizar su seguridad y defensa se enmarca en la línea de los esfuerzos por superar lo que muchos no han dudado en calificar de crisis existencial del proyecto comunitario, de cuyo éxito en áreas como la gobernanza económica (UEM) o la gestión de flujos migratorios dependerá el papel que le espera a la UE en el mundo a lo largo del s.XXI o, incluso, su propia viabilidad tal y como hoy la conocemos.

En el ámbito de la defensa, la tarea supone revertir la tendencia de años de pérdida de capacidades en materia de seguridad y defensa, que no son sino los instrumentos que permiten a un actor salvaguardar sus valores e intereses donde y cuando se encuentren amenazados. Teniendo en cuenta la extensa duración temporal del ciclo de generación de las capacidades y la era de disrupción tecnológica en la que nos encontramos, la UE no puede permitirse el lujo de procrastinar su actuación.

Cometido para el que cuenta (y debe seguir contando) con el apoyo de la OTAN, apesar de algunos elementos que lastran la perfecta coordinación entre ambas estructuras y que no es óbice para la cooperación operativa en áreas de interés mutuo. El refuerzo de la PCSD redundará indudablemente en una OTAN más fuerte, hecho que se aventura indispensable para mantener la estructura de seguridad de nuestro sistema de valores e interés compartidos. Los Estados miembros de la UE deben ser más fuertes en el marco de la PCSD y lo será, así en el marco OTAN. Junto a ello, deberá existir un mayor compromiso en asumir responsabilidades en áreas y regiones que, por razones estratégicas (cercanía geográfica, intereses afectados más directamente, capacidad de influencia), la lógica aconseje que caigan dentro del ámbito PCSD y no OTAN.

Para ello, existe, en principio, el máximo apoyo político y se ha conseguido involucrar a un amplio elenco de instituciones y organismos comunitarios, impulsados por un grupo de Estados miembros, Alemania, Francia, España e Italia, que por su importancia política y compromiso con el proyecto comunitario, se han puesto a la cabeza del proceso (de la misma forma que lo han hecho también en otros ámbitos como los anteriormente mencionados). Un liderazgo que, para resultar efectivo, debería consolidarse en el lanzamiento, junto con aquellos Estados miembros que estén dispuestos a avanzar, de la PESCO, “una nuevo Schengen o Euro de la defensa” en la que se asumen compromisos tasados y jurídicamente vinculantes que pueden servir de acicate para hacer avanzar

Mención singular merece nuestro país en este sentido, en un ejercicio más amplio de recuperación del lugar que le corresponde en el seno de la Unión frente a tiempos más oscuros no tan lejanos. Así, España promueve la profundización de la PCSD de la UE puesto que la entiende beneficiosa tanto para el conjunto como para sí misma, consciente de sus propias limitaciones geoestratégicas. En este proceso, nuestro país ha propuesto, está proponiendo y propondrá líneas de actuación realistas en pos del bien superior comunitario, sin perder, sin embargo, la atención (al igual que el resto de Estados miembros) sobre sus intereses nacionales que puedan verse afectados, particularmente en lo referido a la protección de su tejido industrial de la defensa, compuesto mayoritariamente por PYMES.

Las acciones en discusión y las ya en curso afectan de lleno al corazón de la soberanía nacional de los Estados miembros y, por ende, las contraposiciones de intereses están garantizadas. Siendo conscientes de ello, será necesaria altura de miras, sensibilidad con las diversas percepciones estratégicas de los Estados miembros y mecanismos de compensación o paliación de las consecuencias negativas que puedan ocasionarse, para atajar los desincentivos de actuación y aumentar en todo lo posible su legitimidad.

Los problemas han sido identificados y las vías para su corrección ya definidas. El único método posible, por razones geoestratégicas y de eficiencia económica: la cooperación intergubernamental. Queda lo más difícil: su puesta en marcha y ejecución efectiva.

En el ámbito decisorio-institucional, la creación del MPCC supone una buena noticia, si bien seguramente insuficiente en el futuro y exigirá la creación de un auténtico cuartel general en el medio plazo.

Por su parte, la recuperación de capacidades pasa, en primer lugar, por una mayor dedicación de recursos nacionales a la seguridad y defensa.

En segundo lugar, la identificación de las capacidades necesarias para contrarrestar las amenazas y desafíos (cada vez más complejos y variados) y su “reparto” o coordinación a nivel comunitario a través de mecanismos como el CDP y el CARD se revela inexorable.

En tercer lugar, por la movilización de recursos financieros de forma cooperativa a lo largo todas las fases del ciclo de generación de capacidades, desde la investigación en tecnología hasta la adquisición de las mismas por parte de los Estados miembros, de forma que los resultados se alcancen de forma más efectiva (con capacidades más interoperables) y eficiente (generación de economías de escala). Para ello se crearía el FED, con el EDRP y el EDIDP, que cuentan en principio con el suficiente volumen para revertir la situación.

Para todo ello existe un prerrequisito: el fortalecimiento de la solidez y la competitividad de la EDTIB vía aumento del acceso a su financiación y la eliminación de los fallos de mercado que impiden la correcta integración a nivel comunitario y la fragmentación actual.

Es hora de que los europeos tomemos el destino en nuestras propias manos.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA EUROPEA DE LA DEFENSA (2015). “Defence Data 2014” <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/documents/eda-defencedata-2014-final>.

AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA (2017). “Preparatory Action on CS-DP-related research”. Fact sheet. https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2017-06-07-factsheet_pa.

ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (2003). “A secure Europe in a better world. European Security Strategy”. <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD (2016). “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea”. https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf.

ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD (2016). “Implementation Plan on Security and Defence”. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf.

ANDERSSON, J.J. (2015). “European Defence Collaboration - Back to the Future”. ISSUE Brief 19/201. European Union Institute for Security Studies.

ANDERSSON, J.J., BISCOP, S., GIEGERICH, B., MÖLING, C., TARDY, T. (2016). “Envisioning European defence. Five futures”. Chaillot Papers No.137. Marzo 2016. European Union Institute for Security Studies.

ARTEAGA MARTÍN, F; FOJÓN CHAMORRO, E.; MORA BENAVENTE, E.;

MUÑIZ VILLA, M. (2015): “*Spain and the CSDP*”, *Egmont Paper 79 – The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*, Egmont Royal Institute for International Relations, pp. 48-5.

BENEDICTO, M.A. (2016). “La arquitectura de seguridad internacional: ¿un proyecto en quiebra?”. Documento de Trabajo del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Instituto Español de Estudios Estratégicos. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET08-2016_Arquitectura_Seguridad.pdf.

CASTELLÓN MORENO, J. (2011):– “Balance de más de medio siglo de la Europa de la defensa”. Documento de Análisis 14/2011. Ministerio de Defensa (Instituto Español de Estudios Estratégicos).

COMISIÓN EUROPEA (2016). “European Defence Action Plan”. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions. COM (2016) 950 final. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/17316/european-defence-action-plan-15-december-2016_en.

COMISIÓN EUROPEA (2017). “Reflection paper on the future of European Defence”. https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-european-defence_en.

DE AYALA MARÍN, J.E. (2013). “El relanzamiento de la PCSD”, Política Exterior nº 156 noviembre -diciembre 2013. Estudios de Política Exterior S.A., Madrid, 2013, pp. 72-80.

DE LA BROSSE, G. (2017). “Deploying financial tools in support of European defence cooperation”. Armament Industry European Research. <http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/03/ARES-Group-Comment-G-DelaBrosse-f%C3%A9v-17.pdf>.

DOMECQ, J. (2017) “Por qué es importante la investigación europea en materia de defensa”. Spain Defence & Security Industry.

DUKE S. y VANHOONACKER, S. (2015). “EU-NATO relations. Top-Down Strategic Paralysis, Bottom-up cooperation”. Documento preparado para la 45 Conferencia anual de la Academic association for Contemporary European Studies (UACES).

FIOTT, D. (2017). “European defence: the year ahead”. Brief. European Union Institute for Security Studies. <https://www.iss.europa.eu/content/european-defence-year-ahead>.

FIOTT, D., BELLAIS, R. (2016). “A game changer? The EU’s preparatory Action on Defence research”. Armament Industry Research Group. <http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/04/ARES-Group-Policy-Paper-Fiott-and-Bellais-04-16-OK.pdf>.

GEBHARD, C. y SMITH, S.J. (2015) “The two faces of EU-NATO cooperation: counter-piracy operations off the Somali Coast”. *Cooperation and conflict* 50 (1).

GILLI, A., GILLI, M. (2017). “European defence cooperation in the second machine age”. Brief. European Union Institute for Security Studies. <https://www.iss.europa.eu/content/european-defence-cooperation-second-machine-age>.

HIMMRICH, J., RAYNOVA, D. (2017). “EU-NATO relations: inching forward?”. European Leadership Network. http://www.europeanleadershipnetwork.org/eu-nato-relations-inching-forward_4752.html.

-HOWORTH, J. (2017) “Strategic autonomy and EU-NATO cooperation: squaring the circle”. Egmont. Royal Institute for International Relations. Security Policy Brief. No.85.

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

“European Defence Research. The case for an EU-funded defence R&T programme”. Group of personalities. Febrero 2016.

KEOHANE, D (2016). “The paradox of EU defence policy”. European Geostategy (Long posts). <https://www.europeangeostrategy.org/2016/03/the-paradox-of-eu-defence-policy/>.

KÖEHLER, K. (2017). “Enhancing NATO-EU Cooperation: Looking South and Beyond”. NATO Defense College. Research Divison. No. 02/17.

LABORIE IGLESIAS, M. (2010). “Una propuesta de Libro Blanco para Europa”. *Revista Española de Defensa*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/revistas/LibroBlancoEuropa_Laborie.pdf.

LEONARDO, L. (2017). “EU-NATO relations in the era of Trump and of the European Defence Union”. *E-international relations*. <http://www.e-ir.info/2017/02/17/eu-nato-relations-in-the-era-of-trump-and-of-the-european-defence-union/>.

LÓPEZ GARCÍA DE LOMANA, H. (2017). “El Brexit y su impacto en la estructura europea de defensa: oportunidad o desafío”. Monografía Curso Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. Universidad Complutense.

LUCINI, J. (2016). “La PCSD como elemento central de la construcción europea. Presente y futuro de la participación de España en misiones de gestión de crisis”. *Memorias de la Escuela Diplomática*. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

MAURO, F., THOMA, K. (2016). “The future of EU defence research”. Directorate- General for External Policy Department. European Parliament. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535003/EXPO_STU\(2016\)_535003_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535003/EXPO_STU(2016)_535003_EN.pdf).

MICHEL, L. (2014) “Is the Transatlantic relationship losing its relevance in the current global security environment?”. Centre for European Studies, University of Florida.

MISSIROLI, A. (Ed) (2016). “The EU and the world: players, and policies post- Lisbon. A handbook”. European Union Institute for Security Studies. <https://www.iss.europa.eu/content/handbook-%E2%80%93-eu-and-world-players-and- policies-post-lisbon>.

MORA BENAVENTE, E. (2017) “Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles”. Cuadernos de Estrategia 184. Instituto español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. Observatorio Europeo de Seguridad y Defensa.

PARLAMENTO EUROPEO (2015). “Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 2015, sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa”. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA- 2015-0213+0+DOC+XML+V0//ES>.

PARLAMENTO EUROPEO (2017). “La industria de Defensa”. Fichas técnicas sobre la Unión Europea. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.9.5.html.

PEDREGOSA, C. (2017). “European armament cooperation. The case of an EU- funded defence R&T programme”. Thesis for the Degree of Master of Arts in EU International Relations and Diplomacy Studies. College of Europe. Bruges Campus.

PINTADO RODRÍGUEZ, C. (2013). “Pooling & sharing y la industria europea de la defensa. Viejas ideas para nuevas soluciones”. Documento de opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEE0104-2013_IndustriaEuropeaDefensa_C.Pintado.pdf.

RAIK, K. y JÄRVENPÄÄ, P. (2017) “A new era of EU-NATO cooperation. How to make the best of a marriage of necessity” International Centre for Defence and Security.

REHRL, J. (Ed) (2017). “Handbook on CSDP”. Ministerio Federal de Defensa Nacional y Deporte de la República Austriaca. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/26437/handbook-csdp- third-edition-vienna-2017-jochen-rehrl-ed_en.

ROMERO JUNQUERA, A. (2013). “Las capacidades militares de la Unión Europea.

¿Hacia una Europa de la defensa?”. Opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEE068-2013_CapacidadesMilitares_UE_AbelRomero.pdf.

RUIZ GARCÍA, E. (2017) “Sistema de financiación de la Política Común de Seguridad y Defensa europea”. Cuadernos de Estrategia 184. Instituto español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. Observatorio Europeo de Seguridad y Defensa.

SIMÓN, L. (2013). “Securing the Eastern European Flank: A Joint EU-NATO Endeavour”, European Leadership Network. http://www.europeanleadershipnetwork.org/securing-the-eastern-european-flank-a-joint-eu-nato-endeavour_3101.html.

SCHUWIRTH, R.(2002) “Capabilities, capabilities, capabilities: hitting the Helsinki Headline Goal”. NATO Review.

SMITH, S.J. (2011), “EU-NATO cooperation. A case of institutional fatigue?”. European Security 20 (2).

STANLEY-LOCKMAN, Z., WOLF, K. (2015). “European Defence Spending 2015: The Force Awakens”. ISSUE Brief 10/2016. European Union Institute for Security Studies.

MÖLLING, C., CHAGNAUD, M.L., SCHÜTZ, T., VOSSSTIFTUNG, A. (2017).

“European defence monitoring”. Working Paper. Research Division International Security. European and Atlantic Security. German Institute for International and Security Affairs. https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/WP_EuropeanDefenceMonitoring_Jan2014.pdf.

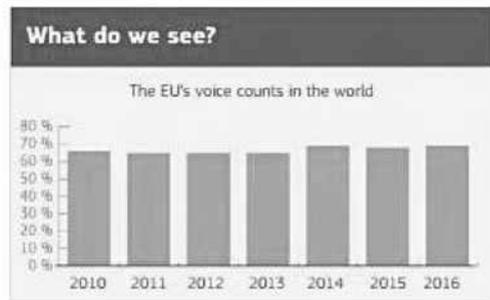
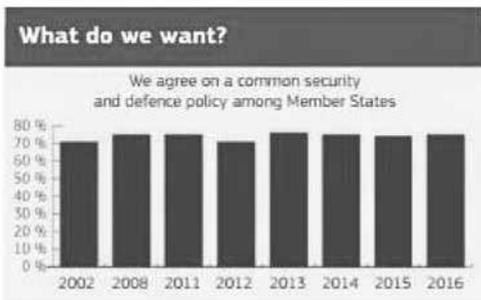
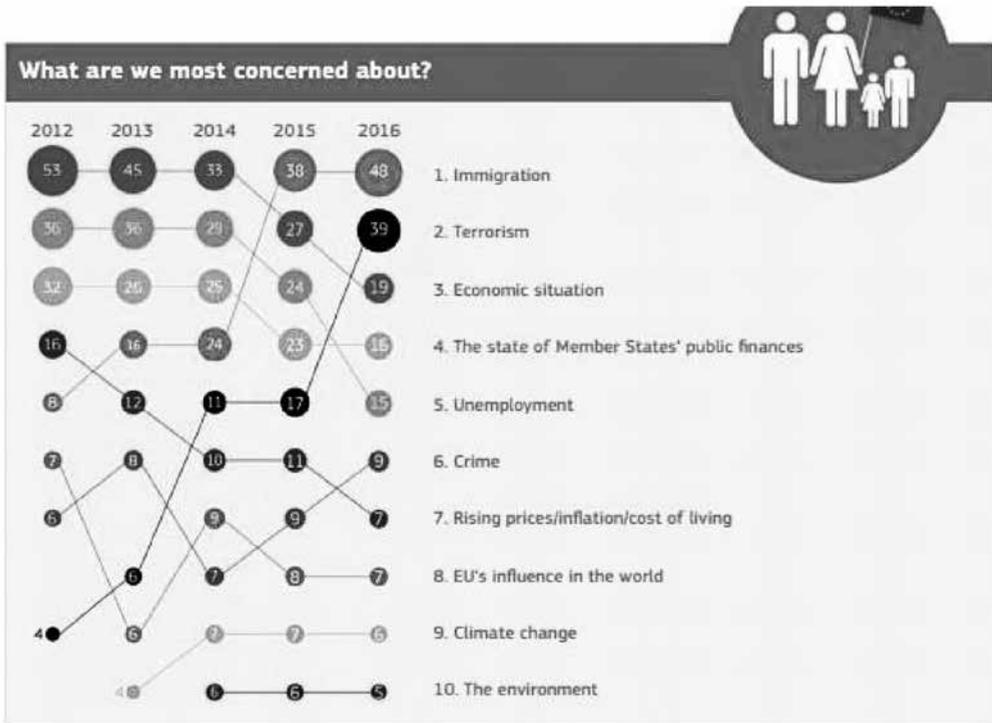
TARDY, T. (2017). “MPCC: towards an EU military command?”. European Union Institute for Security Studies.

VÁZQUEZ RAMOS, A. (2016). “Hacia una seguridad y defensa posmodernas: elementos de reflexión sobre la Estrategia Global de Seguridad Europea”. Documento de opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEE0125-2016_Seg_Def_Posmodernas_VazquezRamos.pdf,

Los enlaces web incluidos en las referencias bibliográficas fueron consultados por última vez el 1 de septiembre de 2017.

ANEXOS

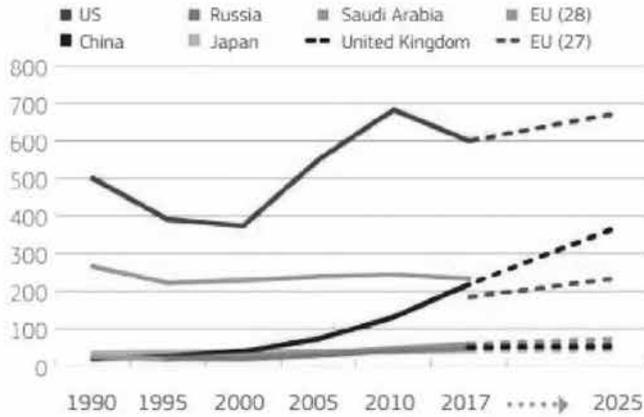
ANEXO I



Note: Data are in percentage of EU-total respondents. Respondents were asked to select two issues within a predefined list.
Source: Eurobarometer

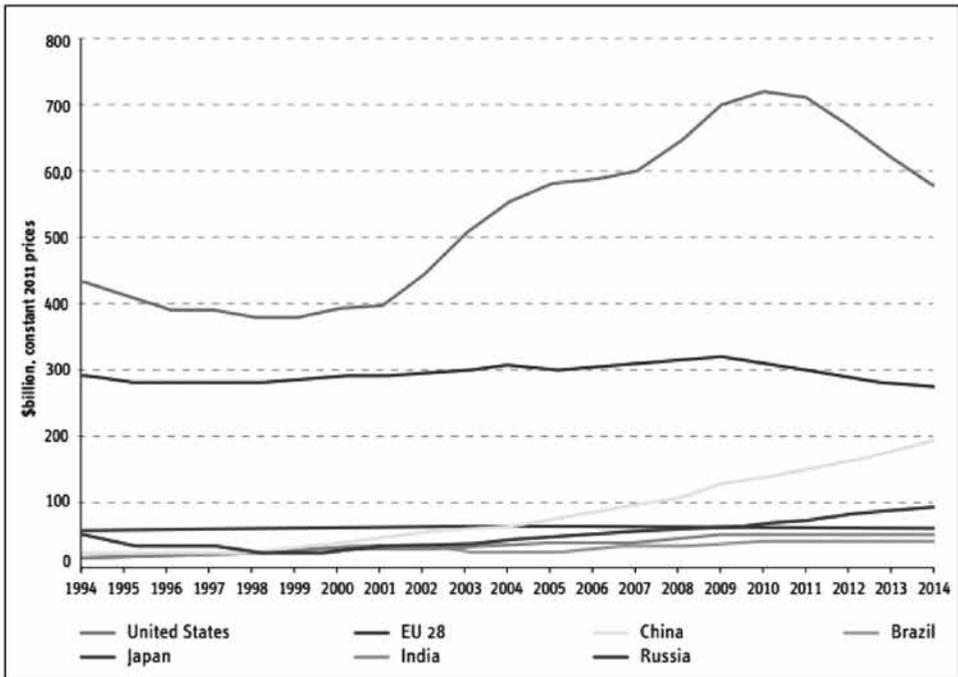
Fuente: *Reflection paper on the future of European Defense*. Op. cit.

ANEXO II



Source: Stockholm International Peace Research Institute (2016 data, in billion euro), Jane's, European Political Strategy Centre

Fuente: *Reflection paper on the future of European Defense*. Op. cit.



Fuente: Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo.

ANEXO III



Fuente: *Reflection paper on the future of European Defense*. Op. cit.

ANEXO IV

Changes in EU-28 key military equipment (2000-2015)

Equipment type	2000	2005	2010	2015	Δ2000/2015
Armoured vehicles					
Main battle tanks	15,868	12,428	7,131	4,832*	- 70 %
Armoured infantry fighting vehicles	8,644	9,193	7,379	6,211	- 28 %
Aircraft					
Combat aircraft	2,949	2,609	2,296	1,870	- 37 %
Transport aircraft	773	984	802	642	- 17 %
Tanker aircraft (including tanker/transport)	77	67	66	64	- 17 %
Helicopters					
Attack helicopters	283	338	360	343	21 %
Multi-role and transport helicopters	3,370	2,980	2,531	2,097	- 38 %
Maritime equipment					
Principal surface combatants	172	191	146	129	- 25 %
Submarines	86	79	66	68	- 21 %
Patrol and coastal combatants	430	407	302	197	- 54 %
UAVs					
Unmanned aerial vehicles	22	110	127	140	536 %

* 2 762 of the main battle tanks are held by Greece, Poland and Romania, the majority of which are older models, such as the T-55, M-48 and M-60.

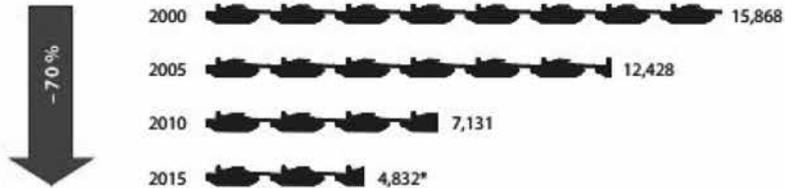
©IISS

IISS The Military Balance

Fuente: “Envisioning European Defense. Five Futures”. Chaillot Papers. N°137. Marzo 2016. Institute for Security Studies.

Changes in EU-28 key military equipment (2000-2015)

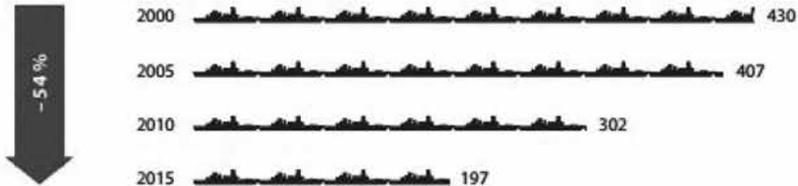
Main battle tanks (2,000 per unit)



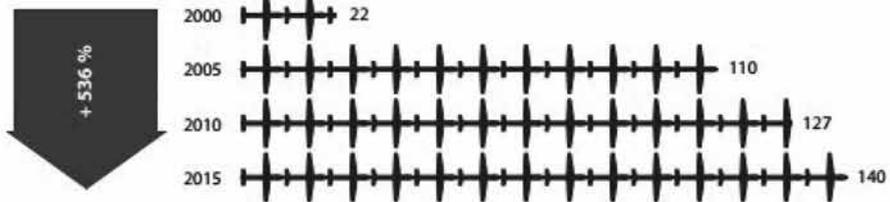
Multi-role and transport helicopters (400 per unit)



Patrol and coastal combatants (50 per unit)

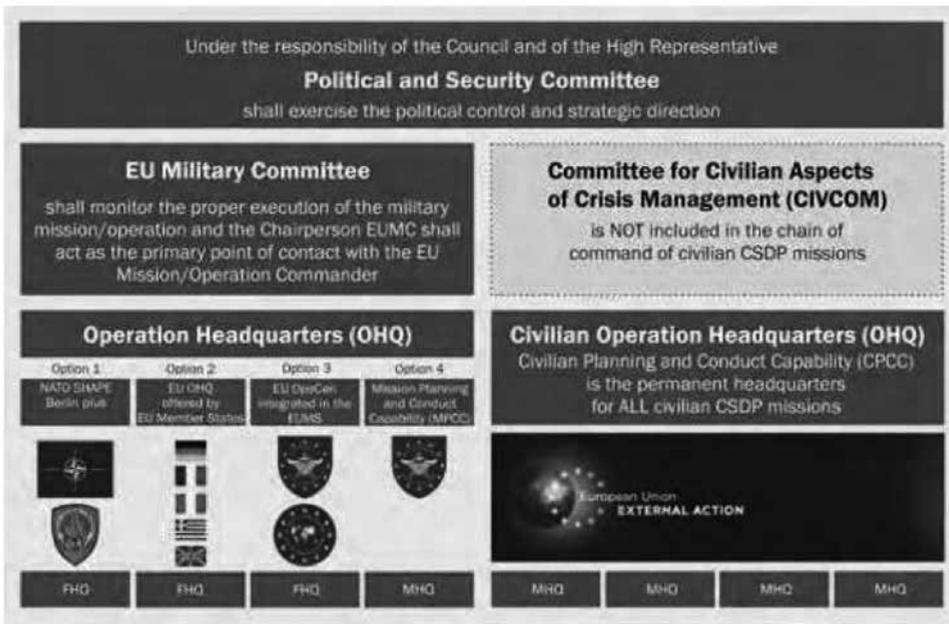


Unmanned aerial vehicles (10 per unit)



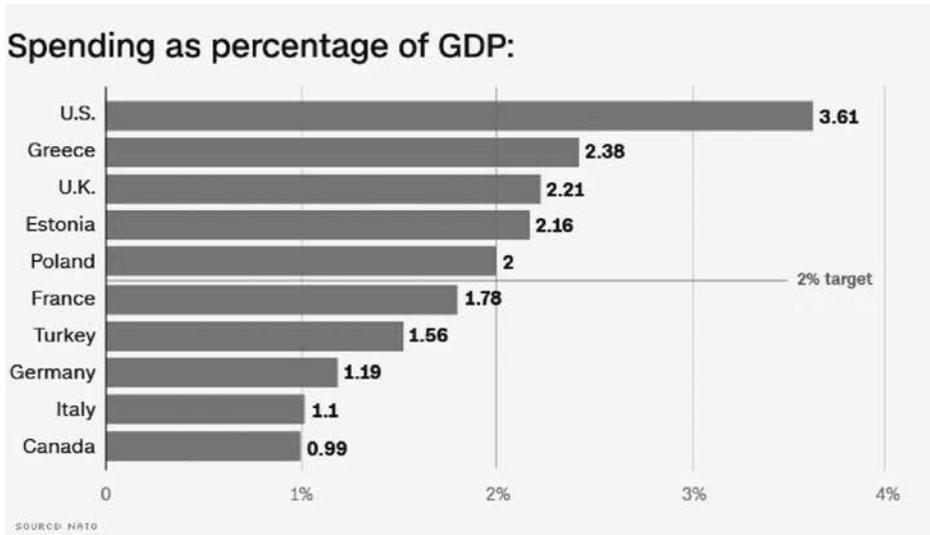
* 2,762 of the main battle tanks are held by Greece, Poland and Romania, the majority of which are older models, such as the T-55, M-48 and M-60.

ANEXO V

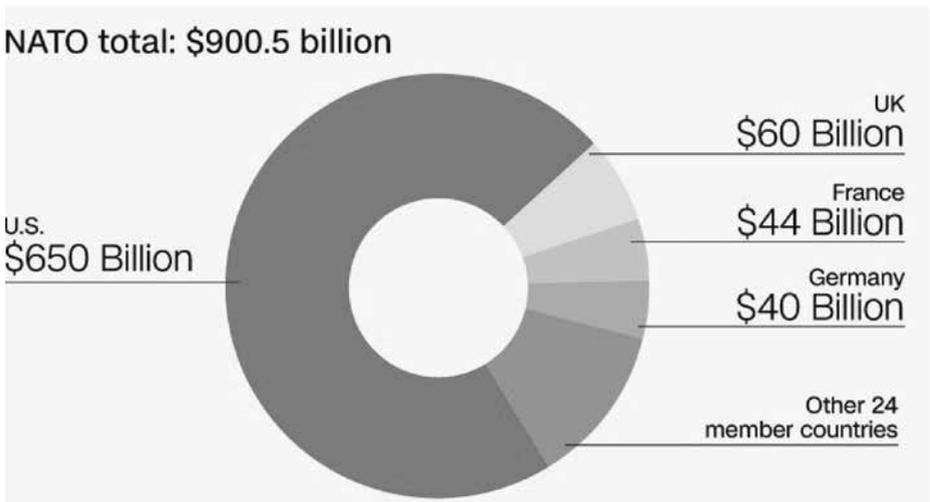


Fuente: "Handbook on CSDP". Op. cit.

ANEXO VI



Fuente: OTAN (2016)



¡Fuente: OTAN (2016)

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**CONSECUENCIAS REGIONALES
E INTERNACIONALES
DEL ACUERDO NUCLEAR IRANÍ**

GUILLERMO REBOLLO DíEZ

*A mis padres,
porque siempre tuvieron fe en mí*

RESUMEN

El 14 de julio de 2015 culminaron en Viena años de negociaciones entre la República Islámica de Irán y el grupo de países conocido como 3E/UE+3¹. El fruto de estas conversaciones fue el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC), respaldado por el Consejo de Seguridad en su resolución 2231 de 20 de junio de 2015. Con este acuerdo la comunidad internacional pretende poner fin al programa nuclear iraní, especialmente con relación al enriquecimiento de uranio, para evitar que su uso se desvíe hacia fines militares que hubieran permitido a Teherán hacerse con la bomba atómica en un corto espacio de tiempo.

El inicio de la aplicación del PAIC, el 16 de enero de 2016, una vez que la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) hubo verificado el cumplimiento por parte de Irán de los compromisos adquiridos, marca un antes y un después. En primer lugar, para el propio Irán, pues supone tras años de ostracismo y frenazo económico, el inicio de un proceso de apertura al exterior con consecuencias a nivel no solo económico, sino también en el ámbito político y social, que determinarán el futuro del régimen iraní.

En segundo lugar, el acuerdo es un elemento con implicaciones fundamentales para el devenir de una región envuelta hoy en día en tantos conflictos como es Oriente Próximo. Irán es la primera potencia del mundo musulmán chií y su influencia se hace presente a lo largo del “creciente chií”, desde Irak, donde el gobierno y las milicias chiíes luchan contra el Daesh con el apoyo de Teherán, pasando por la Siria de Bashar Al-Asad que tiene en el régimen de los ayatolás al principal aliado en la región, hasta El Líbano, donde Hezbollah, con la ayuda iraní, es un actor esencial en la política interna del país de los cedros, así como en el conflicto sirio, amén de ser un instrumento de hostigamiento permanente hacia Israel. Además, cabe también mencionar el papel, más o menos discreto, que Irán juega en Yemen, inclinando sus simpatías hacia los rebeldes houthíes.

¹ Los cinco Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas más Alemania y la Unión Europea.

Esta nueva situación en la que Irán puede jugar cada vez con más fuerza el papel de potencia regional, ha avivado los recelos de su principal rival en la zona, Arabia Saudí, quien con otros Estados suníes de la región, ha iniciado lo que muchos han considerado una suerte de “guerra fría”, que pone en peligro la ya muy debilitada estabilidad de Oriente Próximo.

Por último, la consecución y cumplimiento de PAIC pone fin a uno de los asuntos que más había dificultado las relaciones de Irán con el resto de la comunidad internacional. Las sanciones que se habían impuesto desde Naciones Unidas, Estados Unidos y la Unión Europea, como consecuencia del programa nuclear, ya se han levantado en gran parte y la fluidez en las relaciones diplomáticas se está recuperando. La principal excepción a la normalización de las relaciones con el gobierno persa es la nueva administración Trump, la cual, pese a atenerse al contenido del acuerdo, se ha mostrado desde un principio como su gran crítico, llegando a barajar la posibilidad de abandonarlo.

España, como Estado miembro de la Unión Europea, ha apoyado el proceso de negociación y la posterior aplicación del acuerdo nuclear, asumiendo su responsabilidad ante la comunidad internacional al ejercer, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad en el bienio 2015-2016, la presidencia del Comité 1737 de sanciones contra Irán y posteriormente ser llamado a ejercer la función de facilitador del acuerdo. Por otro lado, la apertura de Irán implica numerosas oportunidades para España, desde el punto de vista tanto político como económico, lo que ha despertado un renovado interés por el país persa.

El PAIC puede ser una oportunidad para avanzar en la estabilidad y la seguridad en Oriente Medio si se consigue, con la ayuda de todos, integrar a Irán en la comunidad internacional y así crear la confianza suficiente que permita reducir los recelos que actualmente existen.

METODOLOGÍA

Para la realización de este trabajo se ha recurrido principalmente a fuentes escritas, tanto físicas como digitales. Por un lado se ha hecho uso de las resoluciones, informes, declaraciones y otros documentos oficiales de acceso público que poseen organismos como: Naciones Unidas, la Agencia Internacional de la Energía Atómica, el Consejo de la Unión Europea, el Servicio Europeo de Acción Exterior, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España o el Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Por otro lado, también se han utilizado distintos trabajos de análisis, investigaciones y artículos de especialistas en la región de Oriente Próximo y en materia de seguridad y defensa. En este sentido, entre los principales think-tanks y entidades consultadas destacan el Instituto Español de Estudios Estratégicos, el Real Instituto Elcano, el Grupo de Estudios en Seguridad Internacional de la Universidad de Granada, el Washington Institute for Near East Policy, el Congressional Research Service de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos o las publicaciones Foreign Affairs y Política Exterior.

Igualmente se ha recurrido al seguimiento de los acontecimientos y de sus protagonistas que los medios de comunicación, nacionales e internacionales, han venido haciendo de los mismos hasta el día de hoy. Destacan los recursos obtenidos de agencias de noticias como Reuters y de medios de comunicación de prestigio como el periódico El País, The New York Times, The Guardian o The Washington Post.

El concienzudo análisis y reflexión acerca de los datos e ideas recogidos en estas obras y documentos ha permitido la elaboración de este trabajo, con el objetivo último de poder comprender mejor lo que ha supuesto para Oriente Próximo y para la comunidad internacional la entrada en vigor del Plan de Acción Integral Conjunto.

1. INTRODUCCIÓN

Desde los tiempos de la Revolución Islámica, Irán hace frente a una pregunta existencial fundamental para definir qué papel quiere jugar en las relaciones internacionales, ¿cuál es la razón de ser de la República Islámica de Irán? ¿Es una causa o es una nación²? Como señalaría Henry Kissinger, Teherán puede decidir ser una causa, una revolución religiosa, una ideología revisionista con voluntad de expandirse incluso más allá de sus fronteras, o por el contrario, Irán podría actuar como cualquier otro Estado contemporáneo, defendiendo su permanencia y sus intereses nacionales dentro del marco del derecho internacional y a través de la diplomacia y de la cooperación con otros Estados.

El desarrollo del programa nuclear sacaría de nuevo a la luz el dilema existencial iraní. En un primer momento Irán prefirió, de la mano de Mahmud Ahmadineyad, convertirse de nuevo en una causa, en una reivindicación constante, enfrentada al resto del mundo en aras de enriquecer libremente uranio. La llegada de las sanciones internacionales no rebajaría, en un principio, las pretensiones del régimen de los ayatolás, que vería en ellas un signo del martirio por el que debían pasar para así garantizar los principios de la Revolución Islámica.

La llegada de Hassan Rohani en 2013 al poder supuso un vuelco en la dicotomía del ser iraní. La mayoría de la sociedad iraní, junto con sus gobernantes moderados, dejaron de lado la política estrecha e ideologizada anterior para actuar con el pragmatismo de un Estado moderno. El presidente Rohani fue consciente no solo de los beneficios que supondría la adopción de un acuerdo nuclear, sino que, al mismo tiempo, reconoció las ventajas que implicaría para Irán el decantarse por la opción de ser un Estado, no una revolución permanente, saliendo así del aislamiento internacional y trayendo nuevas oportunidades para el pueblo iraní.

² KISSINGER, H. „The Next Steps With Iran“, July 31st 2006. *The Washington Post* [consulta 14-08-17]. Ver: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/07/30/AR2006073000546.html>

La conclusión de las negociaciones del Plan de Acción Integral Conjunto el 14 de julio de 2015 y su posterior entrada en vigor el 16 de enero de 2016³, es fruto de los esfuerzos realizados por la comunidad internacional, encarnada en el grupo 3E/UE+3 e Irán, por lograr una solución negociada a uno de los mayores desafíos a los que se enfrentaba la seguridad y la no proliferación a nivel mundial. Es por ello que el PAIC es considerado como uno de los mayores logros de la diplomacia preventiva⁴.

Por razones históricas, políticas, económicas y culturales, la República Islámica de Irán está llamada a desempeñar un papel esencial en los numerosos retos a los que se enfrenta actualmente Oriente Próximo. Por ello el PAIC se ha convertido también en un elemento definidor básico de la política regional actual de Oriente Próximo e incluso extra regional, al normalizar en gran medida el estatus de Irán como Estado miembro de la comunidad internacional.

No obstante, las consecuencias del PAIC y su resultado final, una vez terminado su periodo de aplicación, dependerán de si Irán mantiene, con la ayuda del resto de actores, su voluntad de seguir actuando como un Estado o si decide convertirse de nuevo en una causa, en una revolución.

³ Para conocer con más detalle el proceso de negociación, el contenido y la aplicación del PAIC ver Anexo II.

⁴ Statement by the Secretary-General on the occasion of the first anniversary of adoption of resolution 2231 (2015), July 20th 2016. United Nations [consulta 22-08-17]. Ver: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2016-07-20/statement-secretary-general-occasion-first-anniversary-adoption>

2. IRÁN Y LOS EFECTOS DEL ACUERDO

El Plan de Acción Integral Conjunto es un acuerdo de naturaleza técnica cuyas consecuencias van mucho más allá del ámbito nuclear. La República Islámica de Irán y el pueblo iraní han vivido durante más de 8 años bajo la constante del programa nuclear, el enriquecimiento de uranio y la virtualidad de una bomba atómica y, al mismo tiempo, con las sanciones internacionales cada vez más restrictivas y la desconfianza del resto del mundo. El programa nuclear ha sido, por tanto, el centro de la vida pública en Irán, un motivo de debate político, un factor de (sub)desarrollo económico, un elemento de seguridad y un motivo de orgullo nacional. Es por ello que la entrada en vigor del PAIC está teniendo y tendrá consecuencias directas en el devenir político de Irán y en su sociedad, aunque todavía no pueda vislumbrarse con exactitud en qué sentido.

2.1 ÁMBITO POLÍTICO

El PAIC no solo ha sido objeto de negociaciones y presiones internacionales, sino que también ha sido el centro de intensos debates internos que han llegado a dividir al espectro político iraní y a tensionar las relaciones entre los distintos actores de la política y el Estado persa.

Durante el mandato del ultraconservador Mahmud Ahmadineyad (2005-2013) el programa nuclear se convirtió en un elemento más de la política nacionalista de Teherán que reunía un consenso considerable. La utilización de la energía nuclear con fines supuestamente pacíficos, incluido el enriquecimiento de uranio, era considerado un derecho inalienable de todo Estado soberano, de forma que las primeras condenas y sanciones internacionales no hacían sino reforzar el discurso del régimen iraní.

El año 2009 será un punto de inflexión que marcará el inicio del distanciamiento entre el pueblo iraní y el gobierno de Ahmadineyad. El polémico resulta-

do de las elecciones presidenciales⁵ de ese año y la represión de la “Revolución Verde” crearon una brecha entre los sectores más liberales y conservadores de la población que poco a poco ha ido aumentando. Por otro lado, el aumento de la presión internacional con nuevas sanciones hacía que la economía iraní entrase en recesión en el año 2012, de manera que para la población iraní las supuestas ventajas del programa nuclear eran superadas cada vez con mayor fuerza por el precio de su mantenimiento a toda costa por el gobierno.

Las elecciones de 2013 estuvieron indefectiblemente marcadas por el conflicto nuclear. El cansancio de la población respecto del inmovilismo y la beligerancia de los conservadores darían la victoria en la primera vuelta⁶ al moderado Hassan Rohani bajo las premisas de una solución diplomática a la controversia nuclear y la recuperación económica del país. Él mismo definiría su elección como la victoria de la inteligencia, la moderación y el progreso sobre el extremismo⁷.

A partir de entonces, paralelamente a las negociaciones internacionales se iniciaban discretamente unas negociaciones internas para lograr un consenso a favor de un acuerdo nuclear con las potencias internacionales. Para ello el presidente Rohani contaría con el aval del Líder Supremo, el ayatolá Alí Jamenei⁸ que veía la supervivencia del régimen en juego ante una economía asfixiada por las sanciones y un pueblo que cuestionaba la autoridad de sus guardianes como consecuencia de la ausencia del bienestar prometido por la Revolución. Así, fue necesario convencer a la parte de los conservadores más fieles al Líder Supremo (como fueron el presidente del Majlis Alí Larijani o independientes como Alí Motahari) de las oportunidades que llegarían con el levantamiento de sanciones, acordar reformas económicas con ellos y aplazar otras reformas, especialmente en materia de costumbres⁹.

No faltarían detractores de las negociaciones, entre las que destacaban el Frente de Resistencia, facción ultraconservadora presente en el parlamento y liderada por el ayatolá Mesbah Yazdi o miembros de la Guardia Revolucionaria, los pasdarán. Para estos Irán estaría cediendo demasiado, haciendo concesiones que no se corresponden con los compromisos hechos por las otras partes y que por tanto, debilitan la independencia y soberanía de Irán y ponen en riesgo los lo-

⁵ El presidente Ahmadineyad ganaría en primera vuelta frente a su contrincante moderado Mir Hossein Musavi. Las acusaciones de fraude sacaron a la calle a más de dos millones de manifestantes derivando en la mayor crisis política de Irán desde la Revolución Islámica.

⁶ Con una participación del 72%, el moderado Rohani se impuso desde el principio con el 50,7% de los votos, frente al 16,5% de su rival conservador Mohammad Bagher Ghalibaf.

⁷ “Rohani, presidente de Irán: ‘Es la victoria de la moderación sobre el extremismo’”, 15 de junio 2013. *El Mundo* [consulta 23-06-17]. Ver: <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/06/15/internacional/13729.html>

⁸ ERDBRINK, T. “Iran Nuclear Deal Wins Tepid Endorsement From Ayatollah Ali Khamenei”, October 21st 2015. *The New York Times* [consulta 23-06-17]. Ver: <https://www.nytimes.com/2015/10/22/world/middleeast/iran-nuclear-deal-ayatollah-ali-khamenei.html>

⁹ MASEGOSA, J.L. “Irán y el Acuerdo nuclear de 2015. Una explicación desde el realismo neoclásico” en *Revista de estudios en seguridad internacional*. Vol. 2, N.º 2 (2016), p. 31 a 66.

gros de la revolución. No obstante, ante el apoyo del Líder Supremo sus críticas nunca han llegado a más. En algunos casos estas voces hostiles hacia el acuerdo nuclear han sido consideradas como un instrumento de presión utilizado por el propio Líder Supremo para, manteniendo la distancia, mandar mensajes a los negociadores de Rohani.

El 14 de julio de 2015 en un mensaje televisado el presidente Rohani anunciaba el fin de las negociaciones nucleares y la apertura de “un nuevo capítulo”, gracias a un acuerdo “win-win” para todos y el fin de las sanciones “equivocadas, crueles e inhumanas”. El presidente terminaría su alocución con un mensaje en clave interna: la crítica constructiva sería bienvenida, pero la crítica que tenga por objeto escandalizar, crear rumores, difamar o dañar la confianza pública para extinguir las esperanzas de la gente en un nuevo comienzo, no serán permitidas¹⁰. Esta nueva situación permitiría a Rohani consolidarse como el dirigente que había conseguido alcanzar las metas iraníes y doblegar la voluntad del resto de negociadores.

Las elecciones del 26 de febrero de 2016 al Majlis y a la Asamblea de Expertos, fueron interpretadas como un primer voto popular acerca del acuerdo nuclear. Los resultados finales¹¹ demostrarían el importante apoyo de que gozaba el gobierno de Rohani y las esperanzas de la población en los dividendos que traería el acuerdo. Las listas identificadas con el presidente Rohani, que reunían a reformistas y a conservadores moderados lograron 121 de 290 escaños, a lo que habría que sumar los independientes de Alí Motahari que obtuvieron 81 parlamentarios.

En la Asamblea de Expertos de 88 miembros, cerca de 50 de los elegidos son considerados clérigos reformistas o conservadores moderados, entre otros, el propio Hassan Rohaní o Akbar Rafsanjani¹². Importantes clérigos conservadores como Mohammad-Taqi Mesbah-Yazdi o Mohammad Yazdi perderían sus asientos, aunque el radical nonagenario, Ahmad Jannati, sería reelegido presidente de la Asamblea. La función fundamental de este órgano característico del sistema institucional iraní es la supervisión del Líder Supremo incluida su destitución, así como la elección de su sucesor. Dado el estado de salud del actual guía supremo Alí Jamenei y sus 78 años de edad, probablemente esta Asamblea de Expertos esté llamada a jugar el decisivo papel de elegir al nuevo Líder Supremo que dirija la República Islámica durante la aplicación del PAIC y tras la finalización de este.

¹⁰ Dr.Rouhani addresses nation on conclusion of nuclear talks. Presidency of the Islamic Republic of Iran [consulta 24-06-17]. Ver <http://www.president.ir/en/88109>

¹¹ Para evitar que los reformistas pudieran acceder a un elevado número de parlamentarios, el tradicional sistema de vetos se endureció más que en anteriores elecciones. CASTRO, J.I. “El resurgimiento de Irán como potencia tras el levantamiento de sanciones internacionales”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol 2, N.º 2, 2016, p. 11 a 30.

¹² Cuarto presidente de Irán entre 1989 y 1997, falleció en enero de 2017.

Las debacles electorales sufridas han encendido la alarma en los sectores más conservadores y nacionalistas, incluidos la Guardia Revolucionaria y el Consejo de Guardianes, hacia los que también se ha ido inclinando más expresamente el Líder Supremo en los últimos meses. Con la vista puesta en las elecciones presidenciales de mayo de 2017, la aplicación del PAIC ha estado en el punto de mira de la oposición y con ello las críticas al gobierno de Rohani.

En palabras de Alí Jamenei “el acuerdo nuclear, como experiencia, ha demostrado una vez más la inutilidad de negociar con los americanos, sus malas promesas y la necesidad de no confiar en América¹³”. Más recientemente, en su discurso con motivo el Año nuevo persa el Líder Supremo afirmaba que “el gobierno está dando pasos positivos, pero no cumplen con las expectativas del pueblo ni con las mías¹⁴”. En la misma tónica se han pronunciado otros políticos conservadores como Ismail Kowsari, cercano a Ahmadineyad, “Have the promises regarding the nuclear deal that were given by the opposing side been implemented? Why did you immediately implement your commitments, but the opposing side not only did not implement its commitments but wants more” o Saeed Jalil jefe del equipo negociador iraní entre 2007 y 2013, quien afirmaba “from the day the deal was accepted until its implementation, not only were laws not passed to remove sanctions, but they put limitations on visas for Iranians. Therefore, our pessimism was shaped by a realistic view¹⁵”.

A pesar de que el acuerdo nuclear ha servido de catalizador de la oposición contra Rohani, lo cierto es que los conservadores, en realidad, están más fragmentados de lo que parece. El hecho de que el Consejo de Guardianes rechazase en abril de 2017 las candidaturas del ex presidente Mahmud Ahmadineyad y su ex vicepresidente Hamid Baqai, pone de manifiesto que los postulados defendidos por los más radicales no gustan al Líder Supremo ni a sus allegados, conscientes quizás, de la división que podrían generar en estos momentos en la sociedad iraní y de las consecuencias que ello acarrearía al futuro del régimen.

El Consejo de Guardianes validaría, como es habitual, seis candidatos para la contienda electoral de las presidenciales de 2017. Junto a Hassan Rohani se presentarían otros candidatos reformistas, como su vicepresidente Eshaq Yahan-guiri o Mostafa Hashemitab que terminarían por apoyar la candidatura del presidente. Por parte de la oposición conservadora, destacaría la figura de Ebrahim

¹³ “El ayatolá Ali Jamenei critica el acuerdo nuclear de Irán con las seis potencias mundiales”, 1 de agosto 2016. *Europa Press* [consulta 27-06-17]. Ver: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-ayatola-ali-jamenei-critica-acuerdo-nuclear-iran-seis-potencias-mundiales-20160801183959.html>

¹⁴ SHARAFEDIN, B y DEGHANPISHEH, B. “Iran’s Khamenei criticizes government’s economic record”, March 20th 2017. *Reuters* [consulta 24-06-17]. Ver: <http://www.reuters.com/article/us-iran-khamenei-new-year-idUSKBN16R12U>

¹⁵ KARIM, A. „Former Iran negotiator says he would not have signed nuclear deal“, April 12th 2016. *Al-Monitor* [consulta 27-06-17]. Ver: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/04/nuclear-deal-criticism-iran-rouhani-jalili.html>

Raisi, además de Mostafa Mir Salim y Mohamad Baqer Qalibaf. Estas elecciones tenían una doble importancia para los conservadores. En primer lugar suponían una prueba de fuego para evaluar el apoyo popular al PAIC y a las gestiones del ejecutivo de Rohani en busca de los dividendos que traerían el fin de las sanciones y su política más conciliadora. Y en segundo lugar, estas elecciones servirían para tantear la posibilidad de plantear un candidato conservador al cargo de Líder Supremo en la figura del ayatolá Raisi¹⁶.

Los resultados de las elecciones celebradas el 19 de mayo han supuesto un duro revés para los más conservadores. Con una participación del 73% del electorado, Hassan Rohani ha logrado revalidar su cargo de presidente de la República Islámica en primera vuelta con el 57% de los votos, es decir, más de 23 millones y medio de papeletas. Aumenta así sus apoyos en comparación con las elecciones de 2013 en las que obtuvo 18,6 millones de votos, un 50,1% del total. Su principal rival conservador, el ayatolá Raisi, quedaría en segundo lugar con el 38,5% de los votos¹⁷.

A pesar de que los dividendos de la paz no se han dejado sentir en plenitud en los hogares iraníes, los resultados de estas elecciones son un firme voto de confianza a las políticas de Rohani. Pero el nuevo gobierno debería ser consciente de la decepción existente entre la población. Los iraníes han votado a Rohani más por evitar una deriva incierta, que podría recordar a los tiempos de Ahmadineyad, que por convencimiento de que el reelegido presidente pueda hacer en los próximos años mucho más de lo que ha hecho hasta ahora.

Por su parte, los conservadores han visto con alarma como, por tercera vez consecutiva, la mayoría de la población les da la espalda. Han demostrado la falta de unidad dentro de sus filas, puesto que todos los candidatos conservadores han mantenido su candidatura sin ser capaces de unir sus fuerzas bajo un único liderazgo (como sí hicieran moderados y reformistas). Además, el hecho de que la derrota de Raisi haya sido por tan amplio margen reduce notablemente las posibilidades de que finalmente pueda llegar a suceder a Jamenei. Ni los políticos con pasado militar como Qalibaf, ni los más beligerantes y nacionalistas como Ahmadineyad ni tampoco los clérigos estrechamente ligados al *establishment* de Qom parecen encontrar suficiente apoyo en la sociedad iraní actual como para devolver al poder a los más conservadores. Deberán revisar sus estrategias y programas, especialmente con relación al acuerdo nuclear, ya que el rechazo indisimulado al PAIC es fuente de incertidumbre y corta las esperanzas de un futuro mejor, que hasta el momento solo Rohani ha sabido ofrecer.

¹⁶ Desde 2016 es el administrador de la fundación Astan Quds Razavi, organización que también administra el santuario del imán Reza, el octavo imán de los chiíes, uno de los complejos religiosos más importantes del chiísmo que dota a Raisi de gran relevancia religiosa e importantes recursos económicos.

¹⁷ ZACCARA, L. *Implicaciones internas y regionales de la reelección de Rohani*. Observatorio político y electoral del mundo árabe y musulmán OPEMAM, 26 de mayo 2016. Universidad Autónoma de Madrid.

La contundente victoria de Rohani ha llevado a Líder Supremo a intervenir en el debate público, marcando los límites al nuevo gobierno y garantizando el equilibrio con los postulados conservadores. En unas recientes declaraciones Alí Jamenei recordaba que “En 1980-1981 el entonces presidente¹⁸ dividió al país entre partidarios y opositores; esto no debe repetirse”, en una clara alusión al recién reelegido presidente y a sus políticas aperturistas, a lo que este respondería poco después afirmando que “la legitimidad política de un líder religioso viene determinada por la voluntad popular y la invitación¹⁹”. La escalada dialéctica es buena muestra de las tensiones internas, que de forma más o menos velada, se están sucediendo actualmente en Irán.

De igual manera, las duras respuestas del gobierno de Rohani a las nuevas sanciones y declaraciones por parte de la administración Trump habría que interpretarlas en clave interna. Durante su reciente toma de posesión en agosto de 2017, el presidente Rohani afirmó “Iran would not be the first to pull out of the nuclear deal, but it will not remain silent about the U.S. repeated violations of the accord²⁰” y advertiría, pocos días después, que Irán podría abandonar el acuerdo nuclear en cuestión de horas si Estados Unidos continúa con la imposición de nuevas sanciones reiniciando su programa nuclear²¹. Esta firmeza sería una demostración de fuerza en el inicio del nuevo mandato de Hassan Rohani, para demostrar a los sectores más radicales y a los segmentos más escépticos de la población, que no faltará decisión por parte del nuevo ejecutivo a la hora de velar por los intereses iraníes en la aplicación del PAIC. De esta forma, el pulso entre conservadores y reformistas continuará a corto y medio plazo, con la aplicación del acuerdo nuclear y sus consecuencias como telón de fondo.

2.2 ÁMBITO ECONÓMICO

Desde un punto de vista económico, las repercusiones del PAIC han sido considerables, pero todavía hay espacio para una recuperación más intensa de la economía iraní en todos sus marcadores macroeconómicos, así como en la economía real, es decir, en los hogares.

En el año 2011 el PIB iraní llegó a su techo, acercándose a los 600.000 millones de dólares²². A partir de entonces entraría en una recesión que llegaría al 9% en los años 2013 y 2014, que reduciría el PIB a 425.000 millones de dólares y

¹⁸ En referencia a Abolhassan Banisadr, primer presidente de la República, que sufrió un impeachment tras 17 meses en el gobierno.

¹⁹ RIZZI, A. “El gran pulso por el poder en Irán”, 6 de agosto 2017. *El País* [consulta 10-08-17]. Ver: https://EPLais.com/internacional/2017/08/04/actualidad/1501854882_274788.html

²⁰ SHARAFEDIN, B. “Iran’s Rouhani, embarking on second term, accuses Trump over nuclear deal”, August 5th 2017. *Reuters* [consulta 28-08-17]. Ver: <https://www.reuters.com/article/us-iran-rouhani-idUS>

²¹ A renglón seguido añadiría, “Iran has remained and will remain committed to the deal, though any breach of promise by other parties will receive appropriate responses”. En, QIBLAWI, T. «Rouhani says Iran could quit nuclear deal in ‘hours’ if new US sanctions imposed», August 15th 2017. *CNN* [consulta 28-08-17]. Ver: <http://edition.cnn.com/2017/08/15/middleeast/rouhani-iran-nuclear-deal/index.html>

²² El PIB de Arabia Saudí es el segundo mayor de la región con alrededor de 650.000 millones de dólares.

el PIB per cápita en un 31%. Todo ello consecuencia de las sanciones impuestas desde las Naciones Unidas, Estados Unidos y la Unión Europea como resultado del programa nuclear iraní.

En una economía en la que la explotación de los hidrocarburos²³ supone alrededor del 25% de su PIB y 2/3 del valor de sus exportaciones, las prohibiciones a las importaciones impuestas por los países occidentales dañaron notablemente el tejido económico de Irán, a lo que habría que sumar la caída del precio del crudo en el mercado. Con anterioridad a las sanciones Irán exportaba al día 2,6 millones de barriles de petróleo, las sanciones redujeron esa cantidad a la mitad, así como los ingresos que descendieron hasta los 56.000 millones de dólares.

Lo anterior iría unido a la drástica caída de la inversión extranjera, con una tasa promedio anual entre 2011-2015 del -13,7%, pasando de unos flujos de 4.600 millones de IED en 2012 a poco más de 2.000 millones en 2015, además de la exclusión del sistema financiero iraní del mecanismo SWIFT, la congelación de fondos iraníes en el extranjero y las restricciones en materia de seguros, divisas y tecnología, que asfixiaron a la economía iraní.

Para hacer frente a esta situación cada vez más delicada, el Líder Supremo en 2010 acuñó el concepto de “economía de resistencia²⁴”, el nuevo paradigma económico que Irán debería seguir para contrarrestar las sanciones de Occidente. Los 12 principios²⁵ rectores del nuevo modelo económico delineados por Alí Jamedi, tenían como objetivo último garantizar la autosuficiencia de la economía iraní, es decir, la autarquía. Pero lo cierto es que la economía no mejoró²⁶. La delicada situación económica del país fue uno de los catalizadores del voto que dio la victoria a Hassan Rohani en 2013. Frente a las políticas populistas e inflacionistas de su predecesor, Rohani pondría en marcha medidas para controlar el gasto, reducir la inflación y el desempleo y recuperar parte de las rentas de las exportaciones de petróleo gracias al Acuerdo interino de Ginebra de noviembre de 2013 firmado con el 3E/UE+3.

Con la entrada en vigor del PAIC en enero de 2016 y el levantamiento de sanciones internacionales la economía iraní está experimentando una notable

²³ Irán es el cuarto país con las mayores reservas de petróleo (155.000 millones de barriles) y el segundo en reservas de gas con el 16% del total. Además controla parte del estratégico estrecho de Ormuz, vital para la exportación de hidrocarburos pues es prácticamente la única ruta que pueden utilizar los países del golfo Pérsico, lo que ha sido utilizado por Irán como elemento de presión en algunas ocasiones. MONTOYA, F. (2016) *Irán y su estratégico acuerdo nuclear*. Opinión. Real Instituto Elcano.

²⁴ TOUMAJ, A. (2014) *Iran's Economy of Resistance: implications for future sanctions*. Critical Threats Project of the American Enterprise Institute.

²⁵ KHAJEHPUR, B. «Decoding Iran's 'resistance economy'», February 24th 2014. *Al-Monitor* [consulta 3-07-17]. Ver: <http://www.al-monitor.com/originals/2014/02/decoding-resistance-economy-iran>

²⁶ La inflación llegaría al 40% y el desempleo al 20%. La recesión también favoreció las prácticas corruptas dentro de la compleja administración iraní, así como la aparición de un mercado negro en el que los llamados “mercaderes de sanciones” supieron enriquecerse a costa de las carencias de la población. MASEGOSA, J.L. Op. cit. p. 4

recuperación, aunque no al ritmo que se creía o se hacía creer. Tras una contracción del 1,8% del PIB en 2015 según datos del Banco Mundial²⁷, en el 2016 el crecimiento rondaría el 6% para en los próximos años situarse en torno al 4%. Sin embargo, apenas un 1% de ese crecimiento procede de actividades económicas no relacionadas con el petróleo, lo cual resalta la dependencia aún existente de los hidrocarburos. La inflación se ha estabilizado en un 10% y la tasa de desempleo también ha mejorado en los últimos tres años hasta situarse en un 12% con unos 3,3 millones de iraníes desempleados. Además Irán ha recuperado los fondos que le fueron congelados por las sanciones internacionales y cuyo valor llegaría a los 100.000 millones de dólares, incluyendo cuentas bancarias y bienes embargados²⁸.

Pese a los intentos por diversificar la economía, los hidrocarburos continúan siendo el motor de la economía persa. Durante estos años de embargo, Irán ha acumulado alrededor de 40 millones de barriles que espera colocar en el mercado. Con el fin de las sanciones Irán ha llegado a exportar una media de 2,45 millones de barriles de petróleo al día, llegando a los 3 millones con el objetivo de alcanzar los 5 millones de barriles en 2021²⁹.

En relación con la inversión extranjera, en febrero de 2016 el Ministro de economía iraní Alí Tayebnia cifró en 15.000 millones de dólares la inversión esperada para ese año. Sin embargo la cantidad final no ha llegado a los 12.000 millones, aunque supone seis veces la inversión recibida en 2015 y la mayor cantidad en dos décadas. Pese a todo, se estima que solo el sector de los hidrocarburos en Irán necesitaría alrededor de 200.000 millones de dólares para ponerse al día. El hecho de que la inversión en un Irán con grandes oportunidades de negocio no despegue, se debe a problemas estructurales³⁰ y a la incertidumbre aún presente. Los bancos internacionales recelan de las multas impuestas por Estados Unidos en el pasado y no financiarán operaciones en Irán hasta que los bancos estadounidenses den ejemplo. Además, Estados Unidos y la Unión Europea mantienen sanciones contra Irán en materia de derechos humanos y apoyo al terrorismo que afectan directamente a la Guardia Revolucionaria³¹. En consecuencia, los inversores extranjeros se ven obligados a hacer malabarismos para no relacionarse con entidades vinculadas a los pasarán.

²⁷ Iran's Economic Outlook- April 2017. World Bank [consulta 4-07-17]. Ver <http://pubdocs.worldbank.org/en/847041492266021115/Iran-MEM2017-ENG.pdf>

²⁸ La devolución de algunos fondos está siendo polémica, ya que tribunales estadounidenses los están reteniendo como garantías en diversos procesos judiciales con las que indemnizar a víctimas de supuestos atentados en los que ha participado Irán. Ver, HIDALGO GARCÍA, M.M. (2016) *El levantamiento de las sanciones de Irán: economía y seguridad*. Instituto español de estudios estratégicos.

²⁹ SKWAREK, U. (2017) *Irán: nuevos tiempos, viejos retos*. Instituto español de estudios estratégicos.

³⁰ En el Índice de percepción de corrupción de 2016, Irán ocupaba el puesto 131 de 176 y según el Índice de facilidad para hacer negocios del Banco Mundial, Teherán ocupada el lugar 120 de 190.

³¹ Entidades públicas o semipúblicas vendrían a ocupar el espacio dejado por la inversión extranjera y la iniciativa privada. Sería la Guardia Revolucionaria una de las entidades más favorecidas con la crisis ganando presencia en los sectores de la energía, el transporte o las comunicaciones. Ello ha permitido que los pasarán controlen entre el 5% y el 10% del PIB iraní. MASEGOSA, J.L. Op. cit. p. 4

Para corregir esta situación el presidente Rohani puso sobre la mesa en la primavera de 2016 el plan Bajram³². Con un juego de palabras (Bajram es el acrónimo persa para PAIC), el presidente ha propuesto un plan de acción integral interno para llevar a cabo las reformas que permitan aprovechar al máximo los beneficios y las oportunidades de la nueva etapa que se abre en la economía iraní. A través de este plan se pretende reducir el peso del sector público, crear un entorno favorable a la inversión, favorecer el comercio y atraer más contratos con petroleras extranjeras³³. Estas propuestas, sin embargo, no solo no han gustado a los conservadores favorables a la autarquía y a unas relaciones privilegiadas con China y Rusia (además de temer la pérdida de sus privilegios económicos³⁴), sino que incluso sectores moderados ven con cierto temor la liberalización económica ante los cambios que podría conllevar.

Pese a todo algunas grandes empresas ya han dado los primeros pasos en la República Islámica. Boeing y Airbus han firmado acuerdos para suministrar alrededor de 180 aeronaves a las líneas aéreas iraníes. La petrolera francesa Total lidera un consorcio junto con la National Petroleum Corporation china que ha firmado por 4.800 millones de dólares el contrato para la explotación del yacimiento gasístico de South Pars. El Grupo PSA (Citröen y Peugeot) ha firmado contratos valorados en más de 700 millones de dólares y otro tanto ha hecho la también francesa Renault³⁵. El turismo es otro de los sectores que se está comportando positivamente. Si en 2011 Irán recibía algo más de 3 millones de turistas al año, hoy superan los 5 millones³⁶.

Las perspectivas para Irán son positivas³⁷, pero las dudas persisten entre la población y los inversores, especialmente ante la escalada de reproches y amenazas entre Teherán y la nueva administración de la Casa Blanca. Esta situación demuestra la fragilidad del PAIC e impide que, a largo plazo, se pueda vislumbrar con claridad el futuro económico de Irán. Lo que sí parece claro, es que si los dividendos del acuerdo nuclear no se dejan sentir, la popularidad de Rohani caerá y los ultraconservadores, enemigos del PAIC, aprovecharán la frustración de la población y las amenazantes declaraciones de Washington

³² SADEGHI, S. «Why does Rouhani want a second JCPOA?», March 28th 2016. *Al-Monitor* [consulta 17-07-17]. Ver: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/3/iran-jcpoa2-barjam2-rouhani-khamenei>

³³ MASEGOSA, J.L. Op. cit. p. 4

³⁴ La red de “*bonyads*”, fundaciones religiosas y caritativas, tiene un gran peso en la economía, que se sitúa en un 20% del PIB. Son objeto de exenciones fiscales y receptoras de subvenciones estatales.

³⁵ REED, S. „Even Bold Foreign Investors Tiptoe in Iran“, March 31st 2017. *The New York Times* [consulta 18-07-17]. Ver: <https://www.nytimes.com/2017/03/31/business/energy-environment/iran-total-energy-pouyenne.html>

³⁶ Iran, Islamic Republic Of. Country-specific: Basic indicators (Compendium) 2011 - 2015 (09.2016). World Tourism Organization eLibrary [consulta 18-07-17]. Ver: <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.5555/unwto/tfb0364010020112015201609>

³⁷ Irán espera poder ingresar como miembro de pleno derecho en la OMC de la que es miembro observador desde 2005. Ver, Accessions: Iran. World Trade Organization [consulta 18-07-17]. Ver: https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_iran_e.htm

para recuperar el poder. Esta situación no beneficiaría ni a la Administración Trump y ni a los moderados de Rohani, sin embargo, no siempre parecen actuar en consecuencia.

2.3 ÁMBITO SOCIAL

Con más de 80 millones de habitantes³⁸, Irán es el segundo país más poblado de Oriente Próximo, solo por detrás de Egipto. De entre las características más destacables de la sociedad persa actual cabría destacar tres: el chiísmo, su juventud y su diversidad étnica³⁹.

Irán es el principal país de confesión chií del mundo. Dejando de lado las cuestiones teológicas, esta realidad ha tenido un impacto directo en la política exterior iraní. Por un lado estaría el impulso del creciente chií por parte de Teherán o la rivalidad con las naciones suníes, especialmente Arabia Saudí, asuntos que se tratarán más adelante. Pero además hay que mencionar a un movimiento radical del chiísmo, el mahdismo, que habría tenido un impacto directo en el impulso del programa nuclear durante la etapa del Mahmud Ahmadineyad, quien vería en él un designio divino y apocalíptico⁴⁰ que aún hoy algunos, contrarios al PAIC, sostienen.

La juventud de la población iraní es un rasgo de especial trascendencia. El 60% de los iraníes tienen menos de 35 años⁴¹, dicho de otro modo, la gran mayoría de la población no ha vivido los grandes acontecimientos que conforman la base del régimen iraní: la Revolución Islámica de 1979, la guerra contra Irak o la figura del ayatolá Jomeini, fallecido en 1989. Al mismo tiempo hay que señalar como la juventud iraní es una de las mejor educadas de la región y del mundo. Más de un tercio de los jóvenes tienen estudios universitarios y más de la mitad de los matriculados en la enseñanza superior son mujeres⁴².

Este panorama constituye un importante desafío para el futuro del régimen iraní, caracterizado por la gerontocracia y su rígida visión de la realidad nacional e internacional. Los jóvenes han sido uno de los sectores más afectados por las sanciones internacionales y por ello han sido uno de los segmentos de

³⁸ Más del 70% de la población vive en ciudades.

³⁹ Los persas suponen solo el 60% de la población, existiendo importantes minorías como los azeríes, con un 15%, los kurdos que representan un 10% del total o los luros con un 5%.

⁴⁰ El regreso del imam Mahdi, el imam oculto, que esperan los chiíes duodecimanos, la mayoría de los iraníes, estaría vinculado al programa nuclear. SAVYON, A. (2007) *La doctrina del Mahdismo: En la filosofía ideológica y política de Mahmoud Ahmadinejad y el Ayatola Mesbah-e Yazdi*. Instituto de Investigación de Medios de Medio Oriente (MEMRI).

⁴¹ Iran. The World Factbook. Central Intelligence Agency [consulta 19-07-17]. Ver <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ir.html>

⁴² RAZOUX, P. (2017) *Où va l'Iran à l'heure de l'élection présidentielle de mai 2017?* Institut de recherche stratégique de l'École militaire.

la sociedad iraní que más ha apoyado a Hassan Rohani⁴³. Con una tasa de desempleo entre los jóvenes que en 2015 llegaba al 30%, la cifra ha comenzado a bajar pero el ritmo de creación de empleo necesita acelerarse si no se quiere decepcionar, una vez más, a la juventud iraní. El PAIC se ha convertido, por tanto, en un motivo de esperanza para la juventud iraní quien a su vez es el futuro del régimen.

Sin embargo, los críticos con el acuerdo nuclear ven en él no solo una amenaza a la seguridad iraní, sino también a los valores de la Revolución y a la religión musulmana. En un discurso de septiembre de 2015 ante la Guardia Revolucionaria, el Líder Supremo bautizó al desafío más serio al que se enfrenta el régimen con el nombre de “US *nofoz*” (infiltración norteamericana)⁴⁴. Una vez más, los sectores más radicales de régimen recurren al enemigo externo para conjurar el cambio interno.

Pese a todo, si los jóvenes de hoy son capaces de sentir las ventajas de la apertura al exterior y de unas relaciones cordiales y de mutua colaboración con Occidente y con sus vecinos, lejos ya de los trágicos episodios de los años 80, la integración de Irán en la comunidad internacional podría ser definitiva. La juventud debería ser por tanto, la gran apuesta de los sectores reformistas y de la comunidad internacional porque mañana decidirá el futuro de Irán, ya sea en las urnas o en las calles.

⁴³ Según un sondeo realizado por IranPoll.com y el Centro de Estudios Internacionales y de Seguridad (EE.UU) a fecha de enero de 2017, el 55,4% de los iraníes encuestados acerca del PAIC tenían una opinión favorable del acuerdo. Al mismo tiempo al 77,5% de los encuestados no les sorprendería que Estados Unidos dejase de respetar sus obligaciones. En, MAITRE, E. “El acuerdo nuclear con Irán, víctima de la incertidumbre” en *Política Exterior*, N.º 53, primavera 2017.

⁴⁴ *Strategic Survey 2016: The Annual Review of World Affairs*. International Institute for Strategic Studies (IISS) [consulta 21-07-17]. Ver: <https://www.iiss.org/en/publications/strategicsurvey/issues/strategic-survey-2016-f82b/ss16-14-index-8c79>

3. CONSECUENCIAS DEL PAIC EN ORIENTE PRÓXIMO

El acuerdo nuclear y su aplicación se enmarcan en un contexto único para Oriente Próximo y sus actores regionales, definido por tres factores: 1) la invasión de Irak en 2003 y las consecuencias de haber roto equilibrios internos y regionales, 2) el “despertar árabe” y las transformaciones sociopolíticas que está viviendo la región desde 2011, 3) los cambios en la política exterior de Estados Unidos hacia esta zona⁴⁵. El primero de los factores supuso la desaparición del régimen de Sadam Hussein, uno de los mayores enemigos de los ayatolás y barrera frente al expansionismo iraní en el vecindario árabe. Por otro lado, las “primaveras árabes” encarnan la quiebra del contrato social entre gran parte de las sociedades árabes y sus regímenes, lo que ha hecho de las identidades sectarias un punto de referencia cada vez más importante que está siendo instrumentalizado por los distintos actores en la región para alcanzar sus metas estratégicas. Por último, la creciente independencia energética, las experiencias traumáticas en Afganistán e Irak y la importancia estratégica de Asia oriental y el Pacífico, están modificando el enfoque de Washington hacia Oriente Próximo, que exige a sus aliados la asunción de mayores responsabilidades.

En este particular contexto concluirían en el verano de 2015 las negociaciones del acuerdo nuclear con Irán. Consciente de ello, el presidente Hassan Rohani ha querido hacer del PAIC el mejor ejemplo de, al menos aparentemente, una política conciliadora y abierta a la cooperación con todos, reiterando las intenciones pacíficas de Irán en Oriente Próximo. En enero de 2016 con motivo del Día de Implementación del PAIC, Rohani señalaba “Implementation of JCPOA is not against any country. As friends are happy with it, the rivals also should have no concern about it; because Iran is not any threat to any state or nation. We are also

⁴⁵ AMIRAH FERNÁNDEZ, H. (2015) “Las múltiples crisis de Oriente Medio”, en *Quaderns de la Mediterrania*, Nº22. Instituto Europeo del Mediterráneo.

fully prepared to protect the honor of Iran, to defend our country's sovereignty, to be a messenger of peace, stability and security in the region and the world⁴⁶".

Pese a declaraciones como las anteriores, la entrada en vigor del PAIC no ha gustado a las principales potencias regionales, Arabia Saudí e Israel, que ven en la aplicación del acuerdo, coincidente con la retirada estratégica de Estados Unidos de la región, un desafío al *statu quo*. A sus ojos, el acuerdo nuclear constituye un juego de suma cero que podría convertir a Irán en la nueva potencia de Oriente Próximo, extendiendo su influencia libremente a lo largo de todo el creciente chíi desde Teherán hasta Beirut, poniendo en peligro su seguridad, además de sus propias ambiciones.

3.1 ARABIA SAUDÍ Y LOS PAÍSES DEL GOLFO PÉRSICO

La rivalidad entre Arabia Saudí e Irán hunde sus raíces en la división religiosa⁴⁷ e histórica⁴⁸ entre suníes y chiíes. Sin embargo, la hostilidad abierta entre ambos Estados se remonta a la Revolución Islámica. La creación de una república islámica en Irán supuso un desafío para una fuente principal de la legitimidad saudí, la del gran protector del Islam. No obstante, la motivación religiosa no es más que una coartada de cara al exterior y frente a sus sociedades, que trata de justificar la verdadera rivalidad existente para actuar como auténtica potencia regional. En este contexto, el acuerdo nuclear no ha hecho sino avivar los temores de Riad que ve como Irán tiene vía libre para desplegar todo su potencial en la región, dando lugar a lo que muchos consideran una "guerra fría" entre ambas potencias.

Como consecuencia, el gobierno saudí ha sido uno de los principales críticos del PAIC, aunque nunca de forma expresa. Su preocupación no se centraba tanto en el arma nuclear en sí, pues consideraban que las posibilidades de que Irán lograra una tecnología tan avanzada eran reducidas y en el hipotético caso de acercarse a lograr la bomba atómica, los saudíes eran conscientes de que Estados Unidos reaccionaría. La preocupación de Riad ha radicado más bien en las actividades subversivas y los generosos apoyos⁴⁹ que un Irán libre de sanciones y

⁴⁶ President in a message to the Iranian nation: JCPOA concluded, January 17th 2016. Presidency of the Islamic Republic of Iran [consulta 23-07-17]. Ver: <http://www.president.ir/en/91301>

⁴⁷ La rivalidad surge tras la muerte de Mahoma en el 632 d.C. y la elección de su sucesor. Unos, los chiíes, que defendían que solo los familiares del profeta podían llegar a ser califas, apoyaban a Allí yerno de Mahoma, otros apoyaban que el sucesor fuera elegido conforme la tradición, entre los miembros de la comunidad, eligiendo a Abu Bakr, suegro del profeta, primer califa. Las tensiones continuarían, estallando la guerra con los seguidores de Alí y luego sus hijos. El conflicto terminaría con la derrota chíi en la batalla de Kerbala el 680 d.C, pero la "*fitna*", la división de la umma, perdura hasta nuestros días.

⁴⁸ Fue Ismail I, fundador de la dinastía safávida, quien en 1501 hizo del chiísmo la religión oficial de Persia y se enfrentó a los otomanos, poniendo las bases del Gran Irán.

⁴⁹ Fact Sheet: Iran's Record in Supporting Terrorism and Extremism, May 2017. Ministry of Foreign Affairs Saudi Arabia [consulta 25-07-17]. Ver <http://www.mofa.gov.sa/sites/mofaen/ServicesAndInformation/ImportantIssues/Sit/Pages/Forms/EditForm/Iranian%20Aggression%20Fact%20Sheet.pdf>

alejado del centro de atención internacional, puede llevar a cabo a nivel regional por medio de sus *proxies* presentes en gran parte de los Estados y conflictos de Oriente Próximo. Por tanto, desde el punto de vista saudí el acuerdo no limita la ambición de Teherán, sino que la aumenta⁵⁰.

Los recelos saudíes se pondrían claramente de manifiesto en 2015 con dos importantes acontecimientos para Riad. En primer lugar, la muerte del rey Abdulá bin Abdelaziz que dejó paso a su medio hermano, el actual rey Salman bin Abdelaziz y con él a su hijo el hoy príncipe heredero Mohammed bin Salman, ambos con la firme voluntad de hacer frente al desafío iraní. Esa misma primavera el rey Salman anunció que no asistiría a la cumbre organizada por el presidente Barack Obama en Camp David para tratar con países del Golfo el acuerdo nuclear con Irán, lo que sin decir nada, dejaba claro cuál era la postura del monarca⁵¹.

Un segundo acontecimiento fue la toma de Sanna, la capital yemení, a manos de los rebeldes houthíes, para luego dirigirse a Adén. Arabia Saudí veía como en su propio patio trasero, un movimiento rebelde chií⁵², que contaría como mínimo con las simpatías de Teherán, se hacía con el control de casi todo el país. Esto supondría, además de una amenaza para la seguridad de Riad, que veía a Irán detrás de los rebeldes, un importante golpe para su imagen de potencia regional que apoyaba abiertamente al gobierno de Mansur al-Hadi en el exilio en Riad. La respuesta debía ser ejemplar, así el ministro de defensa, el joven príncipe Mohamed bin Salman, organizó una coalición militar de países suníes⁵³ que lanzaría en marzo de 2015 la operación Tormenta Decisiva para combatir a los rebeldes houthíes.

Concluidas ya las negociaciones del PAIC, el septiembre de 2015 el rey Salman visitaría la Casa Blanca, donde el acuerdo nuclear sería uno de los principales temas de conversación. Según el ministro de asuntos exteriores saudí, Adel al-Jubeir, “the Kingdom of Saudi Arabia is satisfied with these assurances after having spent the last two months consulting with our allies, [...]. We believe this agreement will contribute to security and stability in the region⁵⁴”. Pero las dudas saudíes se mantienen como expresó el propio ministro con relación a las consecuencias del levantamiento de sanciones en vísperas del Día de Implementación, “Every country in the world is worried about this. Iran’s record has been one

⁵⁰ RIEDEL, B. (2016), *What the Iran deal has meant for Saudi Arabia and regional tensions*. Brookings Institution.

⁵¹ MABON, S. (2015), “Arabia Saudí, Irán y la geopolítica cambiante de Oriente Medio”, en *Afkar/Ideas*, N.º 46, p. 18.

⁵² Los houthíes pertenecen a una rama del chiísmo llamada zaidismo, que representa a alrededor de 40% de los musulmanes yemeníes.

⁵³ Son parte: EAU, Bahréin, Kuwait, Qatar (hasta 2017), Egipto, Jordania, Marruecos, Senegal y Sudán.

⁵⁴ “Saudi Arabia welcomes Iran nuclear deal after Obama meeting - foreign minister”, September 5th 2015. *Reuters* [consulta 29-07-17]. Ver: <http://af.reuters.com/article/worldNews/idAFKCN0R42CU2015>

of war and destruction, terrorism, destabilisation, interference in the affairs of other countries and the concern in most countries in the world is that Iran not use these funds in order to fund destabilisation activities but instead use the funds to improve the well-being of its people⁵⁵”.

La puesta en marcha del PAIC unido al cambio de política estadounidense en la región han provocado que Arabia Saudí se encuentre de repente sin su gran aliado tradicional frente a la amenaza iraní. Esta situación ha forzado al gobierno saudí a tomar la iniciativa⁵⁶, lo que corre el riesgo de profundizar en la división sectaria de Oriente Próximo para que así Riad consolide su posición como líder de la región. El anuncio en diciembre de 2015 por Mohamad bin Salman de la creación de la Alianza Militar Islámica para luchar contra el terrorismo es buena muestra de ello. Esta coalición, compuesta a día de hoy por 41 Estados miembros, es considerada como un instrumento para luchar, no solo contra el Daesh y otros grupos terroristas, sino para, indirectamente, hacer frente a las actividades iraníes en la región. No es casualidad que Irán no forme parte de la coalición (pese a ser también objetivo del terrorismo islamista), ni Irak ni Siria, países de la órbita de Irán, ni tampoco el hecho de que todos los Estados miembros tengan gobiernos suníes⁵⁷.

Por otro lado, la ejecución en enero de 2016 del clérigo chií Nimr al-Nimr ha sido interpretada como un toque de atención tanto a los chiíes que habitan en Arabia Saudí como a Teherán, para recordar que Riad no está dispuesto a tolerar las posibles interferencias iraníes en su territorio. Pese a ser un feudo suní, en el reino de los Al-Saud un 20% de la población es chií, una importante minoría que se considera marginada por el resto de la sociedad saudí y que se concentra en la Provincia Oriental, rica en hidrocarburos. La ejecución sería condenada por los centro chiíes de poder: Hezbollah, Irak e Irán⁵⁸, en donde la embajada de Arabia Saudí fue asaltada por manifestantes, lo que le llevaría a romper relaciones diplomáticas con Teherán.

La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca ha supuesto un alivio para Arabia Saudí. La visión conciliadora de Obama respecto de Irán, nada tiene que ver con la animosidad demostrada por el nuevo presidente. El primer viaje al extranjero del presidente Trump le llevaría a la cumbre de países árabes e islámicos

⁵⁵ SPENCER, R. „UK military ‚working alongside‘ Saudi bomb targeters in Yemen war“, January 15th 2016. *The Telegraph* [consulta 29-07-17]. Ver: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/saudi-arabia/12102089/UK-military-working-alongside-Saudi-bomb-targeters-in-Yemen-war.html>

⁵⁶ La voluntad de Riad de mantener sus niveles de producción de petróleo a pesar de la caída de precios es interpretada por algunos como un instrumento para hacer frente al regreso de Irán a los mercados de hidrocarburos. Arabia Saudí mantendría su cuota de mercado dificultando la entrada de Teherán, quien vería mermadas también sus expectativas de ingresos tras el levantamiento de sanciones.

⁵⁷ SOAGE, A.B. (2017) ¿Qué se esconde tras la guerra fría entre Arabia Saudí e Irán? Real Instituto Elcano.

⁵⁸ ESPINOSA, A. “La ejecución de un clérigo chií por Arabia Saudí incendia la región”, 3 de enero 2016. *El País* [consulta 30-07-17]. Ver: https://EPLais.com/internacional/2016/01/02/actualidad/16_682709.html

organizada en Riad en mayo de 2017, en la que el presidente vino a dar el visto bueno a la política saudí hacia Irán, “until the Iranian regime is willing to be a partner for peace, all nations of conscience must work together to isolate Iran, deny it funding for terrorism, and pray for the day when the Iranian people have the just and righteous government they deserve⁵⁹”.

El espaldarazo dado por Trump a las políticas anti-iraníes de Arabia Saudí y sus aliados tendría consecuencias inmediatas en la región del Golfo. Junto con Riad, otros dos Estados de la región han adoptado posiciones claramente hostiles a Teherán. Por un lado estaría Bahréin, este pequeño Estado de población mayoritariamente chií⁶⁰ pero cuya dinastía reinante, los Al-Jalifa, son suníes. Las tensiones sectarias han estado siempre presentes en Bahréin, pero los levantamientos populares vividos en el país en 2011 durante la “primavera árabe” pusieron en jaque a las autoridades suníes de Manama que necesitaron de la intervención de fuerzas saudíes para restablecer el orden. Irán sería acusado entonces de estar detrás de las revueltas. Consecuentemente, la adopción del acuerdo nuclear sería recibida con escepticismo por las autoridades bahreiníes. En palabras del ministro de asuntos exteriores de Bahréin, el jeque Jalif bin Ahmad al-Jalifa, “The agreement between Iran and the 5+1 group on the Iranian nuclear programme in July 2015 does not eliminate all sources of tension resulting from Iran’s attitude towards the countries of the region. It does not address the real problems but focuses on only one issue, since Iran still interferes in the internal affairs of neighbouring countries, fuelling unrest and destabilization in the region⁶¹”. La llegada de Donald Trump parece, en cambio, haber tranquilizado algo a Manama, como observó el mismo ministro, “We see a much clearer understanding from the White House of the threats we are facing here in the region and especially the ones that are coming from the Islamic Republic⁶²”.

También Emiratos Árabes Unidos (EAU) ha seguido de cerca la política de hostilidad hacia Irán de Arabia Saudí⁶³. El embajador emiratí en Estados Unidos, Yousef al Otaiba, puso de manifiesto cuál era el sentir de su gobierno respecto del acuerdo nuclear, “President Obama said this agreement would make “the world safer.” And perhaps it has, but only in the short term and only when it comes to Iran’s nuclear-weapons proliferation. Sadly, behind all the talk of change, the Iran we have long known —hostile, expansionist, violent— is alive and well,

⁵⁹ President Trump’s Speech to the Arab Islamic American Summit, May 21st 2017. Office of the Press Secretary. The White House [consulta 30-07-17] Ver <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/21/president-trumps-speech-arab-islamic-american-summit>

⁶⁰ Alrededor del 70% de 1,4 millones de habitantes.

⁶¹ TOUMI, H. “Iran nuclear deal ‘does not ease Gulf tension’”, October 15th 2015. *Gulf News* [consulta 30-07-17]. Ver: <http://gulfnews.com/news/gulf/bahrain/iran-nuclear-deal-does-not-ease-gulf-tension-1.16>

⁶² BROWNING, N. „Bahrain says Trump better understands Iran and the region“, April 2017. *Reuters* [consulta 30-07-17]. Ver: <http://www.reuters.com/article/us-bahrain-security-usa-idUSKBN1762IW>

⁶³ Emiratos Árabes Unidos mantiene además con la República Islámica una serie de conflictos territoriales por las islas de Abu Musa, Tumb Mayor y Tumb Menor, situadas cerca del estrecho de Ormuz.

and as dangerous as ever⁶⁴”. La animadversión política de Abu Dabi se ve, sin embargo, matizada por unas lucrativas relaciones económicas entre el emirato de Dubai y la República Islámica. Si el PAIC ha supuesto una amenaza para algunos en EAU, para otros el levantamiento de sanciones ha abierto la puerta a nuevas oportunidades de negocio. En EAU viven cerca de 400.000 ciudadanos de origen iraní y el país es el cuarto socio comercial de Irán con intercambios por valor de 17.000 millones de dólares⁶⁵, que podrían aumentar en los próximos años hasta un 20%⁶⁶. Pese a todo, la beligerancia de Abu Dabi y la incertidumbre existente podrían acabar con las expectativas de los empresarios emiratíes.

Por su parte, Kuwait y Omán han preferido mantener una actitud más neutral hacia Irán. El sultanato⁶⁷ ha servido de escenario y de facilitador de las negociaciones del acuerdo nuclear⁶⁸, no participa de la intervención militar en Yemen ni rompió relaciones diplomáticas con Irán como respuesta al asalto a la embajada saudí tras ejecución del clérigo Al-Nimr⁶⁹. En Kuwait⁷⁰ la histórica visita del Emir Sabah Al-Ahmad Al-Yaber Al-Sabah a Teherán en el verano de 2014⁷¹ es una muestra de la voluntad de cooperación entre los dos países. Además, las autoridades kuwaitíes celebraron la adopción del PAIC como un logro histórico que permitiría fortalecer la estabilidad y la seguridad en la región⁷². No obstante, las relaciones no han estado exentas de tensiones, destacando la reciente expulsión del embajador iraní y gran parte del personal diplomático bajo acusaciones de espionaje y apoyo al terrorismo tras la condena a una supuesta célula terrorista chií vinculada a Hezbollah e Irán⁷³.

Por último, Qatar es un caso particular dentro de los países del Golfo. La pequeña península del golfo Pérsico ha mantenido en los últimos años una política exterior en muchos casos contraria a lo dictado desde Riad⁷⁴. Uno de los

⁶⁴ AL OTAIBA, Y. “One Year After the Iran Nuclear Deal”, April 3rd 2016. *The Wall Street Journal* [consulta 30-07-17]. Ver: <https://www.wsj.com/articles/one-year-after-the-iran-nuclear-deal-1459721502>

⁶⁵ En el año 2011 alcanzaron los 23.000 millones de dólares.

⁶⁶ JOHN, I. “Boost For AUE-Iran Trade”, July 15th 2015. *Khaleej Times* [consulta 30-07-17]. Ver: <http://www.khaleejtimes.com/business/economy/boost-for-uae-iran-trade>

⁶⁷ La corriente del Islam predominante en Omán no es ni chií ni suní, sino la ibadí lo que en parte ha facilitado que Muscate haya mantenido unas relaciones cordiales con todos sus vecinos, incluido Irán.

⁶⁸ SCHMIERER, R.J. *The Sultanate of Oman and the Nuclear Deal*. Middle East Policy Council. Journal XXII N.º 4, Winter 2015.

⁶⁹ WHEELDON, T. „Why Iran and Oman are strengthening relations“, July 2017. *France 24* [consulta 31-07-17]. Ver: <http://www.france24.com/en/20170712-why-iran-oman-strengthening-ties-gulf-diplomat>

⁷⁰ Un tercio de la población kuwaití es chií.

⁷¹ Desde la Revolución Islámica ningún líder del Consejo de Cooperación del Golfo había viajado a Irán. “Kuwait’s ruler makes rare visit to Iran to build ties”, June 1st 2014. *Reuters* [consulta 31-07-17]. Ver: <http://www.reuters.com/article/us-iran-kuwait-idUSKBN0EC1LX20140601>

⁷² SHIHABI, A. (2017) *Kuwait: A Case Study in the Futility of Accommodating the Iranian Regime*. Arabia Foundation.

⁷³ WESTALL, S. «Iran ambassador ordered to leave Kuwait over spy case», July 20th 2017. *Reuters* [consulta 31-07-17]. Ver: <https://www.reuters.com/article/us-kuwait-iran-idUSKBN1A510U?il=0>

⁷⁴ Su apoyo a favor de los Hermanos Musulmanes, especialmente hacia el presidente egipcio Mohamed Morsi, el papel de Al-Jazeera en la cobertura de las “primaveras árabes”, que no coincidía con el discurso

puntos de fricción con Doha han sido sus relaciones cercanas con Teherán, con quien comparte el mayor yacimiento de gas natural del mundo, el South Pars/North Dome. Empero, hay que recordar que, al mismo tiempo, Qatar ha formado parte de la coalición militar liderada por Arabia Saudí que lucha en Yemen, de la Alianza Islámica contra el terrorismo y que también llamaría a consultas a su embajador en Teherán tras los ataques a la representación saudí. Nada de esto parece haber convencido a Riad, que considera que la actitud de Doha erosiona su liderazgo regional y facilita a Irán el trabajo.

La tensión estallaría en junio de 2017 en una crisis diplomática con Qatar, pero con Irán como telón de fondo, especialmente cuando el mes anterior la agencia oficial de noticias catarí recogió unas supuestas declaraciones del emir de Qatar, Tamim bin Hamad Al Thani, claramente favorables a Teherán, “Iran represents a regional and Islamic power that cannot be ignored and it is unwise to face up against it. It is a big power in the stabilization of the región”. Sin embargo, según Doha estas declaraciones serían el resultado de un hackeo que habría manipulado la información, cuyo origen según las autoridades cataríes estaría en los EAU⁷⁵.

Así, de forma oportunista, aprovechando las suspicacias que muchos de los países de la región mantienen hacia Irán y animada por el respaldo que apenas un mes antes Estados Unidos había dado a sus posiciones, Arabia Saudí decidió poner fin a la política “disidente” de Doha. En una declaración pública, Riad ha acusado a las autoridades cataríes de financiar⁷⁶ y apoyar a los Hermanos Musulmanes, a Daesh y a Al-Qaeda, de dar cobijo a los grupos terroristas y de acoger extremistas que amenazan con la estabilidad de la región⁷⁷. Además rompía relaciones diplomáticas e imponía un aislamiento por tierra, mar y aire al país dando 14 días a los ciudadanos cataríes presentes en Arabia Saudí para regresar a su país⁷⁸. En total otros ocho Estados más adoptarían medidas similares contra Qatar, incluyendo EAU, Bahréin, Yemen y Egipto⁷⁹. El presidente Donald Trump daría su visto bueno a las acciones contra Doha en twitter, “During my recent

saudí o su vinculación con grupos radicales como Hamas, contrarios a Riad, ya haría que Arabia Saudí, EAU y Bahréin retirasen temporalmente sus embajadores en 2014.

75 ALBERTOS GOYOS, A. (2017) “Catar, víctima en el juego de poder suní”, en *Política Exterior*, verano 2017[consulta 31-07-17]. Ver: <http://www.politicaexterior.com/actualidad/catar-victima-en-el-juego-de-poder-suni/>

76 Uno de los supuestos desencadenantes también sería el pago de un rescate de 1.000 millones de dólares para comprar la libertad de un grupo de cataríes, incluidos miembros de la familia real, que fueron secuestrados en Irak a finales de 2015, yendo a parar el dinero a manos de Irán y grupos terroristas. Ver NICHOLS, M. “Egypt calls for U.N. inquiry into accusation of Qatar ransom payment”, June 2017. *Reuters* [consulta 31-07-17]. Ver: <https://www.reuters.com/article/us-gulf-qatar-un-idUSKBN18Z26W?i>

77 Kingdom of Saudi Arabia severs diplomatic and consular relations with Qatar, June 5th 2017. Ministry of Foreign Affairs Saudi Arabia [consulta 31-07-17]. Ver: <http://www.mofa.gov.sa/sites/mofaen/ServicesAndInformation/news/MinistryNews/Pages/ArticleID201765134958689.aspx>

78 Además sería expulsada de la coalición militar que luchaba en Yemen. Ver anterior link.

79 También Comoras, Mauritania, Maldivas y Senegal. Otros como Jordania, Chad, Djibuti y Níger han reducido sus relaciones con Doha.

trip to the Middle East I stated that there can no longer be funding of Radical Ideology. Leaders pointed to Qatar-look!⁸⁰”.

Los apoyos a favor de Qatar tampoco tardaron en llegar de la mano de Turquía e Irán, que se han ofrecido a suministrar alimentos y agua, y han abierto su espacio aéreo a los vuelos cataríes desviados por el bloqueo⁸¹. Igualmente los intentos por rebajar la tensión se iniciarían casi inmediatamente encabezados por Kuwait y Estados Unidos.

Arabia Saudí y sus aliados establecerían 13 exigencias con las que Qatar debería cumplir para poner fin al acuerdo. La primera de todas estaría directamente relacionada con Irán, al demandar la reducción de las relaciones diplomáticas con Teherán y el cierre de la embajada, expulsión de los pasdarán presentes en Qatar y el fin de la cooperación militar, así como adaptar los intercambios comerciales con Irán al régimen de sanciones existente⁸². Estas condiciones parecen haberse quedado en 6 principios⁸³ que Qatar deberá comprometerse a cumplir si quiere restablecer la normalidad con los saudíes y sus aliados, pero lo cierto es que el conflicto sigue abierto, reflejando las tensiones que subyacen entre los países suníes en general y entre los del Golfo en particular. Empero, no parece que la voluntad última de Riad sea expulsar a Qatar del CCG, sino que más bien, se trataría de utilizarlo como ejemplo para aquellos otros que intenten desmarcarse de las políticas saudíes y sobre todo, aislar aún más a Irán⁸⁴.

En un último giro de tuerca, Qatar ha anunciado su intención de reanudar sus relaciones diplomáticas con Irán⁸⁵ con el envío de un nuevo embajador a Teherán, lo que supone un claro desafío al aislamiento que sufre Doha. Curiosamente, al día después, el ministro de asuntos exteriores iraní anunciaba un futuro intercambio de visitas entre Irán y Arabia Saudí⁸⁶, un gesto novedoso que podría marcar el inicio del fin de la “guerra fría” entre los dos países⁸⁷.

⁸⁰ <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/872062159789985792?lang=es>.

⁸¹ “Iran sends five planes of vegetables to help Qatar after five Arab nations cut ties over ‘extremism’ links”, June 2017. *The Telegraph* [consulta 31-07-17]. Ver: <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/06/11/iran-sends-five-planes-vegetables-qatar/>.

⁸² Otras exigencias son: romper con todo grupo terrorista, incluido Hezbollah, cerrar Al-Jazeera, cerrar la base militar turca presente en el país, entregar a los líderes extremistas que viven en Qatar o dejar de interferir en los asuntos internos de sus vecinos. Ver WINTOUR, P. “Qatar given 10 days to meet 13 sweeping demands by Saudi Arabia”, June 23rd 2017. *The Guardian* [consulta 31-07-17]. Ver: <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/23/close-al-jazeera-saudi-arabia-issues-qatar-with-13-demands-to-end-blockade>.

⁸³ «Saudi-led bloc modifies demands to end Qatar crisis», July 19th 2017. *BBC News* [consulta 31-07-17]. Ver: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-40654023>.

⁸⁴ NÚÑEZ VILLAVARDE, J.A. (2017), *No es Qatar, es Irán*. Real Instituto Elcano.

⁸⁵ Foreign Minister Holds Telephone Conversation with Iranian Counterpart, 23rd August 2017. Qatar Ministry of Foreign Affairs [consulta 28-08-17]. Ver: <https://www.mofa.gov.qa/en/all-mofa-news/details/2017/08/23/foreign-minister-holds-telephone-conversation-with-iranian-counterpart>.

⁸⁶ “Iran, Saudi Arabia to exchange diplomatic visits: Iranian foreign minister”, August 23rd 2017. *Reuters* [consulta 29-08-17]. Ver: <https://www.reuters.com/article/us-saudi-iran-diplomacy-idUSKCN1B31K8>.

⁸⁷ Algunas fuentes han informado del inicio de un acercamiento entre Riad y Teherán por mediación de Bagdad. Ver: “Saudi Arabia ‘seeks Iraq’s help’ to mend ties with Iran”, August 14th. *Al-Jazeera* [consulta 28-08-17]. Ver: <http://www.aljazeera.com/news/2017/08/saudi-arabia-seeks-iraq-mend-ties-iran-170.html>.

3.2 ISRAEL Y EL ACUERDO NUCLEAR

Israel, y en particular su primer ministro Benjamin Netanyahu, ha sido quizás el mayor detractor del PAIC. Ya durante las negociaciones el primer ministro dejó meridianamente clara su visión acerca del acuerdo nuclear, lo que sería una de las causas de sus malas relaciones con el presidente Obama. Netanyahu viajaría en marzo de 2015⁸⁸, en la última fase de la negociación nuclear, a Washington invitado por el Congreso. Sin pasar por la Casa Blanca, Benjamin Netanyahu daría un controvertido discurso⁸⁹ destinado a convencer a los congresistas de los riesgos que implicaba el acuerdo con Irán, “[...] this is a bad deal. It’s a very bad deal. We’re better off without it⁹⁰”. Pocos meses después con el fin de las negociaciones, Netanyahu fue una vez más tajante en su posición, calificando el acuerdo de “stunning, historic, mistake” y afirmando “Israel is not bound by this deal with Iran because Iran continues to seek our destruction. We will always defend ourselves⁹¹”.

La desconfianza israelí hacia Teherán no es injustificada. Las declaraciones hostiles contra Israel, o el “régimen sionista” como lo describen habitualmente las autoridades iraníes, son periódicas. El Líder Supremo, Alí Jamenei, afirmaría en 2015 que Israel no existiría en 25 años⁹². El moderado Rohani durante la celebración del día de Al-Quds de 2017 recordaría el objeto de esta celebración creada por el ayatolá Jomeini “[the] message in Quds Day is hatred of usurper, occupying Zionist Regime and the message of supporting the oppressed Palestinian people. This year’s Quds Day is important from another aspect, and that is because of terrorists in the region, who are sponsored by the Zionists and our people decisively want to eradicate terrorism in the region⁹³”. Al mismo tiempo, Teherán ha recriminado a la comunidad internacional su “doble vara de medir”, al criticar y castigar solamente a Irán por su programa nuclear y obviar a Israel,

⁸⁸ Un viaje con implicaciones domésticas pues se realiza 2 semanas antes de las elecciones en Israel.

⁸⁹ Pese a las críticas acerca de la forma en que Netanyahu actuó durante las negociaciones del acuerdo nuclear, la gran mayoría estarían de acuerdo con el fondo de la cuestión. El propio líder de la oposición laborista, Isaac Herzog, afirmaría “[the nuclear deal] will unleash a lion from the cage, it will have a direct influence over the balance of power in our region, it’s going to affect our borders, and it will affect the safety of my children”. En, GOLDBERG, J. “Israeli Opposition Leader: Iran Deal Will Bring Chaos to the Middle East”, July 16th 2015. *The Atlantic* [consulta 2-8-17]. Ver: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/07/israel-isaac-herzog-iran-nuclear-deal/398705/>.

⁹⁰ The complete transcript of Netanyahu’s address to Congress, March 3rd 2015. *The Washington Post* [consulta 02-08-2017]. Ver: https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2015/03/03/full-text-netanyahus-address-to-congress/?utm_term=.fd86a9ad0b51.

⁹¹ “Israel not bound by deal with Iran: Netanyahu”, July 14th 2015. *Reuters* [consulta 2-8-17]. Ver: <http://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-netanyahu-bound-idUSKCN0PO1VI20150714>.

⁹² Casualmente en 25 años terminarán las últimas limitaciones establecidas en el PAIC. En, MCLAUGHLIN, E. „Iran’s supreme leader: There will be no such thing as Israel in 25 years“, September 11th 2015. *CNN* [consulta 2-8-17]. Ver: <http://edition.cnn.com/2015/09/10/middleeast/iran-khamenei-israel-will-not-exist-25-years/index.html>.

⁹³ President during Quds Day demonstration, June 23rd 2017. Presidency of the Islamic Republic of Iran [consulta 2-8-17]. Ver: <http://www.president.ir/en/99547>.

potencia nuclear no declarada, y sus amenazas con atacar preventivamente instalaciones iraníes⁹⁴.

Pese a la agresividad de las declaraciones la preocupación de Israel no reside en un ataque directo desde Irán, como tampoco lo era para las monarquías del Golfo. Ciertamente los críticos con el PAIC en Israel consideran que se ha legitimado a Irán como “nuclear threshold State”. Dicho de otro modo, no se han inutilizado todas las capacidades nucleares de Irán de forma que, transcurridos los 10 años de restricciones, Irán podría, libremente y con facilidad, reorientar sus programas nucleares hacia la fabricación de armas nucleares. El escepticismo también radica en las zonas grises del acuerdo y en aquellos incumplimientos que no sean significativos, pues Israel considera que en estos casos, el E3/UE+3 dado el enorme capital político que ha invertido en el acuerdo, no se atreverá a enfrentarse a Irán, pese a que podrían derivar en incumplimientos mayores del PAIC⁹⁵.

Los mayores temores israelíes están en el medio plazo, cuando el foco de la atención internacional deje de estar centrado en Teherán y este se haya beneficiado de los recursos económicos que conlleve el levantamiento de sanciones internacionales. Por un lado, el régimen de los ayatolás podría aumentar su presencia en El Líbano, con Hezbollah y en la Siria⁹⁶ de Basar Al-Asad, así como incrementar su apoyo a grupos como Hamas, todos ellos enemigos declarados de Israel. Por otro lado, la continuación de Teherán con el desarrollo de sus programas de misiles balísticos se podría ver estimulada, lo que crea una notable ansiedad en Tel-Aviv al sentirse un posible objetivo iraní o de grupos terroristas que pudieran hacerse con la tecnología. Para confrontar esta amenaza Tel-Aviv está reforzando su sistema de interceptación de misiles conocido como “cúpula de hierro”, con el nuevo sistema de defensa anti-misiles denominado “honda de David”. Estas nuevas capacidades operativas desde el 2017⁹⁷, podrían interceptar misiles balísticos, incluso fuera de la atmósfera.

En el verano de 2015 se hizo por primera vez pública la Estrategia de Defensa de las Fuerzas de Defensa de Israel⁹⁸. Paradójicamente y pese a la abierta beligerancia de las autoridades israelíes hacia el acuerdo nuclear que había

⁹⁴ KATZMAN K. (2017) *Iran's Foreign and Defence Policies*. Congressional Research Service USA.

⁹⁵ DASSA KAYE, D. (2016) *Israel's Iran Policies After the Nuclear Deal*. RAND Corporation.

⁹⁶ En un ataque israelí contra un convoy de Hezbollah que circulaba por la parte siria de los Altos del Golán, no solo fallecieron media docena de miembros de la milicia chií sino también el general de la Guardia Revolucionario Mohammad Ali Allah Dadi. “Iran general died in ‘Israeli strike’ in Syrian Golan”, January 2015. *BBC News* [consulta 02-08-17]. Ver: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-308829>

⁹⁷ AHRONHEIM, A. “David’s Sling Comes Online as Latest Component to Israel’s Air Defense Shield”, April 2nd 2017. *The Jerusalem Post* [consulta 02-08-17]. Ver: <http://www.jpost.com/Israel-News/Netanyahu-Davids-Sling-missile-interceptor-to-become-operational-Sunday-485852>

⁹⁸ Su traducción al inglés está disponible en *Deterring Terror: How Israel Confronts the Next Generation of Threats. English Translation of the Official Strategy of the Israel Defense Forces*. Special Report 2016. Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard Kennedy School.

sido sellado poco antes, en ella no se hace ninguna mención expresa al programa nuclear iraní. Y es que quizás, frente a la politización que ha habido del acuerdo nuclear en los últimos años por parte del gobierno de Netanyahu para mantener en torno a sí a las fuerzas políticas que lo sostienen en el gobierno, la visión israelí más correcta y menos parcial sea la del teniente general Gadi Eizenkot, jefe del Estado Mayor de las fuerzas armadas israelíes: “Without a doubt the nuclear deal between Iran and the West is a historic turning point. It is a big change in terms of the direction that Iran was headed, and in the way that we saw things. It has many risks, but also presents many opportunities. Our role is to look at the risk prism and the capability prism and to judge from that —not to assume that the worst— case scenario will take place, because that is as dangerous as the best-case scenario. Therefore, we are now revisiting our strategy”⁹⁹.

Uno de los nuevos campos de oportunidad que se pueden abrir es una discreta pero creciente colaboración entre Israel y los países del Golfo. A pesar del conflicto palestino-israelí y del no reconocimiento de Israel, la *realpolitik* podría estar imponiéndose. El nuevo Irán que surja con la aplicación del PAIC entraña para Israel y para las monarquías del Golfo una preocupación compartida, real y mayor, que las diferencias que han mantenido hasta ahora. En la pasada Conferencia de Seguridad de Múnich¹⁰⁰, el ministro de defensa israelí, Avigdor Liberman, procedente de la derecha israelí, hizo un llamamiento a los países árabes para iniciar un diálogo, una coalición frente a la que considera la principal amenaza en la región para todos, Irán¹⁰¹. Según algunas fuentes, ya está habiendo reuniones a puerta cerrada entre representantes israelíes y sus contrapartes árabes para discutir sobre todo cuestiones relativas a la seguridad de la región¹⁰². Recientemente algunos medios estadounidenses¹⁰³ han informado de un supuesto plan discutido entre los países del Golfo, según el cual, estarían dispuestos a normalizar parcialmente sus relaciones con Israel, a cambio de que Tel-Aviv frene la construcción de colonias y suavice el bloqueo a la Franja de Gaza.

⁹⁹ ALLISON, G. „Is Iran Still Israel’s Top Threat?“, March 8th 2016. *The Atlantic* [consulta 04-08-17]. Ver: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/03/iran-nuclear-deal-israel/472767/>.

¹⁰⁰ Preguntado en Múnich el ministro de exteriores saudí, Al-Jubeir, sobre una posible alianza con Israel frente a Irán, su respuesta fue un mero: “I don’t know. There have been talks about different coalitions”. Remarks Foreign Minister Adel Al-Jubeir Munich Security Conference 2017. Ministry Foreign Affairs Saudi Arabia [consulta 04-08-17]. Ver: <http://www.mofa.gov.sa/sites/mofaen/aboutMinistry/Minister/PressConferences/Pages/ArticleID2017220124736828.aspx>.

¹⁰¹ Statement by Avigdor Liberman. Munich Security Conference 2017 [consulta 04-08-17]. Ver: <https://www.securityconference.de/en/media-library/munich-security-conference-2017/video/statement-by-avigdor-liberman/filter/video/>.

¹⁰² DASSA KAYE, D. Op. cit. p. 25.

¹⁰³ SOLOMON, J., LUBOLD, G. y JONES, R. „Gulf States Offer Better Relations If Israel Makes New Bid for Peace“, May 15th 2017. *The Wall Street Journal* [consulta 04-08-17]. Ver: <https://www.wsj.com/articles/gulf-states-offer-better-relations-if-israel-makes-new-bid-for-peace-149489>.

El acercamiento estratégico entre Israel y sus vecinos árabes cuenta con la bendición de Donald Trump¹⁰⁴, cuya llegada a la Casa Blanca ha renovado las relaciones con el gobierno de Tel-Aviv. Israel fue el segundo destino de su primer viaje al exterior después de Riad. A su llegada, Netanyahu alabó el discurso del presidente estadounidense en Riad donde llamaba a la unidad de todas las fuerzas civilizadas de la región para luchar contra el extremismo y el terrorismo, es decir, Irán. Igualmente el primer ministro israelí hizo público un curioso deseo, “I hope that one day an Israeli prime minister will be able to fly from Tel Aviv to Riyadh¹⁰⁵”. Se trata quizás de una muestra de la visión más pragmática de las relaciones entre Israel y sus vecinos, un efecto colateral del acuerdo nuclear fruto de los recelos compartidos por el nuevo papel de Irán en Oriente Próximo¹⁰⁶.

3.3 EL CRECIENTE CHÍ¹⁰⁷

La idea de apoyar a los *mustazefin* (oprimidos) del mundo musulmán forma parte de los objetivos de la política exterior de Irán¹⁰⁸ y encuentra su origen en la historia del chiísmo¹⁰⁹. Con este fundamento, Irán está presente a lo largo y ancho de Oriente Medio a través de su *soft power* y sus lazos con las comunidades religiosas chiíes, pero también mediante la financiación, el entrenamiento y el apoyo a los gobiernos, organizaciones y grupos simpatizantes con las políticas de Teherán. Para ello Irán cuenta con la Fuerza Al Qods, el instrumento de la Guardia Revolucionaria para realizar operaciones en el exterior, encabezado por el general Qasem Soleiman y considerado grupo terrorista para Estados Unidos. De esta forma, si para Irán esta ayuda constituye un acto de solidaridad, para sus vecinos es una amenaza directa al considerar a estos *proxies* el brazo ejecutor de los intereses iraníes, facilitados según estos, con la entrada en vigor del acuerdo nuclear¹¹⁰.

¹⁰⁴ “ We must take advantage of the situation, and there are many, many things that can happen now that would never have been able to happen before. And we understand that very well. [...]During my travels, I have seen many hopeful signs that lead me to believe that we can truly achieve a more peaceful future for this region and for people of all faiths and all beliefs and, frankly, all over the world”, dicho lo cual, el presidente Trump alabaría su visita a Arabia Saudí y la actitud e intenciones del rey Salman. En, Remarks by President Trump and Prime Minister Netanyahu in Joint Statement, May 22nd 2017. Office of the Press Secretary. The White House [consulta 04-08-17]. Ver: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/22/remarks-president-trump-and-prime-minister-netanyahu-joint-statement>

¹⁰⁵ Full Text: Netanyahu Tells Trump: I Hope One Day an Israeli PM Can Fly From Tel Aviv to Riyadh, May 22nd 2017. *Haaretz* [consulta 04-08-17]. Ver: <http://www.haaretz.com/israel-news/1.790944>

¹⁰⁶ TAKEYH, R. (2017) *The Nuclear Deal Fallout: The Global Threat of Iran*. Council on Foreign Relations.

¹⁰⁷ El concepto de creciente chií hace referencia al arco que se extiende desde Irán hasta el Mediterráneo pasando por Irak, Siria y El Líbano, países con una importante presencia de comunidades chiíes, 60%, 12% y 35% respectivamente.

¹⁰⁸ El art 3.16 de la Constitución de la República Islámica de Irán señala entre sus objetivos “framing the foreign policy of the country on the basis of Islamic criteria, fraternal commitment to all Muslims, and unsparing support to the freedom fighters of the world”.

¹⁰⁹ MABON, S. Op. cit. p. 17

¹¹⁰ TAKEYH, R. Op. cit. p. 27

Dejando de lado por momento el caso de Yemen y de Siria, envuelta en varias guerras superpuestas desde 2011 y que se tratarán más adelante, a continuación se analizará la influencia iraní en la región en los casos de Irak, El Líbano y otros movimientos de la región.

En Irak, con el fin del régimen de Sadam Hussein, laico pero controlado por suníes, la mayoría chií marginada del poder se hizo con el gobierno del país, estrechando significativamente las relaciones entre Bagdad y Teherán. Se considera que Irán ha estado influyendo en la política iraquí para unir a todas las fuerzas chiíes¹¹¹ de manera que su peso demográfico se convierta en una mayoría política que les consolide en el poder. Los vínculos religiosos que unen a ambos pueblos chiíes están siendo utilizados para imponer la visión iraní del chiismo, impulsando la actividad de los clérigos formados en las escuelas iraníes de Qom frente a los religiosos de la tradición quietista iraquí de Najaf. Tampoco hay que olvidar que Irán es el principal socio comercial de Irak.

Sería el año 2014 el que marcaría un hito en la influencia de Irán en el vecino iraquí. En el verano de ese año las fuerzas del llamado Estado Islámico llegaron a estar a unos 50 km de la frontera con Irán. Los constantes avances de los yihadistas despertarían las alarmas en Teherán. A partir de entonces la sombra de Irán no se limitaría a los equilibrios de la actividad política interna, sino que evolucionaría hacia una presencia mayor en el país a través de la Fuerza Al-Qods. Irán está proveyendo suministros militares, impartiendo formación e intercambiando inteligencia con Bagdad a través de los pasdarán.

Sin embargo, la influencia de Irán se materializa sobre todo en las milicias chiíes que patrocina y que se han convertido en los últimos años en un pilar fundamental para las autoridades iraquíes en su lucha contra el Estado Islámico. Según distintos cálculos, actualmente las milicias chiíes agrupan en Irak a alrededor de 100.000 hombres. Son estas fuerzas y la dependencia que de ellas tiene el gobierno de Bagdad para controlar su propio país, lo que inquieta a los rivales de Irán, al ver como *de facto* la supervivencia de Irak depende de la influencia iraní, que podría aumentar tras el PAIC.

En El Líbano, la milicia chií Hezbollah, liderada por Hassan Nasrallah, constituye el principal aliado de Irán. A través de ella Teherán no solo juega un rol indispensable en la política doméstica libanesa¹¹², sino que utiliza a la milicia como elemento de hostigamiento a Israel y como aliado en la guerra siria. El apo-

¹¹¹ Las principales organizaciones iraquíes aliadas de Teherán son: el Consejo Supremo Islámico de Irak, la Organización Badr, Dawa (del ex primer ministro Nouri Al-Maliki y del actual Haidar Al-Abadi) y los Sadrist, liderados por el clérigo Muqtada Al-Sadr. Además distintos grupos kurdos mantienen buenas relaciones con Irán. Ver, EISENSTADT, M. (2015), *Iran and Iraq*. United States Institute of Peace.

¹¹² La elección del presidente Michel Aoun y la formación del gobierno de Rafiq Hariri a finales de 2016 fueron posibles gracias a grupos pro-iraníes como Hezbollah. GHADDAR, H. (2016) *What's at Stake for Lebanon's New Government?* The Washington Institute for Near East Policy.

yo iraní a la milicia, principalmente a través de la Fuerza Al-Qods, le ha valido a Teherán las condenas internacionales por patrocinar el terrorismo. En palabras del Informe Anual sobre el Terrorismo elaborado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, “Iran has supplied Hizballah with thousands of rockets, missiles, and small arms, in direct violation of UN Security Council resolution (UNSCR) 1701. Iran provides the majority of financial support for Hizballah in Lebanon and has trained thousands of its fighters at camps in Iran¹¹³”. Como consecuencia, en los últimos meses Washington ha impuesto nuevas sanciones a distintas autoridades iraníes¹¹⁴, lo que ha sido criticado desde Teherán como una violación del espíritu del PAIC.

La causa palestina también ha estado entre las líneas de actuación de la política exterior iraní. Por ello, pese a no ser de confesión chií, Teherán ha apoyado a grupos como Hamas y la Yihad Islámica. Según algunas fuentes¹¹⁵, el apoyo iraní a Hamas podría haber alcanzado los 300 millones de dólares anuales, incluyendo misiles que utilizaría para atacar Israel. El decidido apoyo de Teherán a Al-Asad en Siria lo alejó de Hamas, contraria al conflicto. Como consecuencia Irán ha impulsado la creación de nuevos *proxies* fieles a su política en Gaza, como el grupo Al-Sibirin¹¹⁶. Sin embargo, actualmente¹¹⁷ podría estar restaurándose la cooperación entre Teherán y Hamas, dada la presión del bloqueo a la Franja y el levantamiento de sanciones a Irán.

Teherán también es acusado de asistir a diversos grupos chiítas presentes en la península Arábiga. En Bahreín las autoridades han acusado a Irán de sostener a Al-Wefaq, uno de los principales grupos opositores del país o a grupos terroristas como las Brigadas de Al-Ashtar. Igualmente Arabia Saudí ha acusado a Irán de estar detrás de la protestas de la población chií en su territorio o de apoyar a grupos radicales como Hezbollah Al-Hejaz¹¹⁸.

3.4 LOS EFECTOS DEL PAIC EN LAS DINÁMICAS REGIONALES

Oriente Próximo siempre ha sido una región salpicada de conflictos y de rivalidades. Con la adopción del acuerdo nuclear ciertamente se cerraba una de las controversias más importantes de la zona. No obstante, las consecuencias de la adopción del PAIC entre Irán y las potencias del grupo 3E/UE+3 no se van a circunscribir a la política nuclear que vaya a desarrollar Teherán a partir de ahora.

¹¹³ Country Reports on Terrorism 2016. Bureau of counterterrorism and countering violent extremism. U.S. Department of State [consulta 05-08-17]. Ver: <https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2016/272235.htm>.

¹¹⁴ U.S. Announces New Iran-related Sanctions. Office of Press Relations. U.S. Department of State [consulta 05-08-17]. Ver: <https://www.state.gov/t/pa/prs/ps/2017/07/272635.htm>.

¹¹⁵ KATZMAN, K. Op. cit. p. 24.

¹¹⁶ YAARI, E. (2015) “Replacing Hamas” en *Foreign Affairs*. Ver: <https://www.foreignaffairs.com/articles/palestinian-authority/2015-09-28/replacing-hamas>.

¹¹⁷ KATZMAN, K. Op. cit. p. 24.

¹¹⁸ Ibid.

Como ya se ha visto en páginas anteriores, las consecuencias del acuerdo van más allá de las fronteras persas, afectando directamente a las guerras que desangran la región así como a las distintas dinámicas que se están siguiendo en la zona.

3.4.1 Implicaciones en el conflicto de Siria

La importancia de Siria para Irán no se basa en los lazos que unen al régimen de los ayatolás con la comunidad alawita, corriente del chiismo, que gobierna el país y a la que pertenece Bashar Al-Asad. El interés estratégico de Irán en sostener al régimen de Damasco se basa en el hecho de que Al-Asad es el único aliado árabe de Teherán, en la necesaria colaboración siria para seguir suministrando ayuda a Hezbollah, así como en el temor a una alternativa anti-iraní en el poder controlada por sus rivales del Golfo en caso de que Al-Asad fuera derrotado¹¹⁹.

Irán insiste públicamente en que debe ser el pueblo sirio quien determine el futuro de su país, pero lo cierto es que Irán participa activamente en la guerra siria para sostener al régimen de Al-Asad. En junio de 2015, en vísperas de terminar las negociaciones del acuerdo nuclear, la oficina del enviado especial de Naciones Unidas para Siria, Staffan de Mistura, estimó que la ayuda iraní a Damasco podría valorarse en 6.000 millones de dólares anuales, a lo que habría que sumar las líneas de crédito facilitadas por Teherán que en su conjunto superan los 4.000 millones de dólares¹²⁰.

Sin embargo, la aportación iraní que más recelos genera en los actores que participan en el conflicto y en los Estados vecinos, son las fuerzas que tiene desplegadas en territorio sirio. Se calcula que Irán podría tener sobre el terreno cerca de 2.000 unidades de la Fuerza Al-Qods¹²¹ y algunos equipos de las fuerzas especiales del ejército regular. Irán también habría facilitado la llegada de unos 5.000 milicianos de Hezbollah además de reclutar miles de milicianos chiíes procedentes de Afganistán y Pakistán, los cuales se han convertido en una fuerza esencial para apoyar a las tropas de Al-Asad. Además, la creación por Damasco de las Fuerzas de Defensa Nacional se ha hecho a imagen y semejanza de las milicias Basij iraníes¹²².

Pese al importante papel que Teherán ha estado jugando en el conflicto sirio, desde un principio fue excluido de las negociaciones de paz. La llegada del PAIC

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ MILOSEVICH, M. (2017) *La finalidad estratégica de Rusia en Siria y las perspectivas de cumplimiento del acuerdo de Astaná*. Real Instituto Elcano.

¹²¹ Según algunas fuentes Qasem Soleiman habría estado varias veces en Siria junto con varios de sus altos mandos, entre otros Hossein Hamadani segundo al mando de la Fuerza Al-Qods quien fallecería en Siria. En, KAMALI DEGHAN, S. "Senior Iranian commander killed in Syria", October 9th 2015. *The Guardian* [consulta 08-08-17]. Ver: <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/09/senior-iranian-commander-killed-in-syria-hossein-hamedani>.

¹²² KATZMAN, K. Op. cit. p. 24.

marcaría un cambio de postura hacia Irán. A iniciativa rusa, Irán sería invitado a participar en la reunión del Grupo Internacional de Apoyo a Siria que se celebraba en Viena, el 28 de octubre de 2015¹²³, poco después del Día de Adopción del acuerdo nuclear. Se trataba del primer gesto que ponía de manifiesto el fin del aislamiento internacional y el reconocimiento implícito de un protagonismo iraní en los asuntos de la región para disgusto de algunos como Arabia Saudí, también presente¹²⁴.

Este nuevo contexto, con un Irán reconciliado con la comunidad internacional gracias al cumplimiento del acuerdo nuclear, ha permitido a Teherán jugar un papel importante, no solo en la escena interna siria sino también en la internacional. Tras el fracaso de las conversaciones de Viena y Ginebra, Irán, junto con Turquía y Rusia propuso a finales de 2016 una nueva ronda de negociaciones en Kazajistán en base a la resolución 2254 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas¹²⁵. Desde entonces se han sucedido varias rondas de conversaciones en Astaná que han tratado la posibilidad de establecer un alto el fuego o zonas de seguridad. Pero el principal grupo de la oposición siria, el Consejo Nacional Sirio, en boca de su representante en las últimas rondas de Astaná y Ginebra, Nasr Al-Hariri, ha dejado claro que “Iran is the main obstacle to any kind of political deal”. Igualmente, ante la posibilidad de que Irán sea considerado “Estado garante” del alto el fuego, la oposición ha sido tajante, “Iran is a country that is killing the Syrian people and the killer cannot be the rescuer¹²⁶”.

Según algunos expertos¹²⁷, uno de los principales problemas a día de hoy para poner fin al conflicto sirio es el control de las milicias pro-Asad, los *proxies* iraníes. Irán pretendería, no solo mantener en el poder a Bashr Al-Asad, sino consolidar su influencia en Siria, incluso tras la guerra, por medio de milicias que protejan sus intereses, al igual que ocurre en El Líbano con Hezbollah. Estos objetivos chocan con las intenciones de su principal aliado en el conflicto, Rusia, quien buscaría lograr un Estado sirio fuerte que controle el monopolio de la fuerza, postura también compartida por Turquía (aunque sin Al-Asad en el poder), con el fin de que Damasco contenga las reivindicaciones kurdas. A estas diferencias habría que sumar una segunda dificultad, la creciente violencia sectaria que se está extendiendo por todo el territorio sirio estimulada por las milicias chiíes, en su mayoría extranjeras, y los radicales suníes, que hace casi

123 „Syria conflict: Iran to attend talks in Vienna“, October 28th 2015. *BBC News* [consulta 22-08-17]. Ver: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-34656543>.

124 GLADSTONE R. y SANGER D.S. «Iran Says It May Quit Talks on Syria Over Saudis' Role», November 2015. *The New York Times* [consulta 22-08-17]. Ver: <https://www.nytimes.com/2015/11/03/world/middleeast/iran-says-it-may-quit-talks-on-syria-over-saudis-role.html?mcubz=1>.

125 S/RES/2254 (2015), December 18th 2015. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Ver: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2254\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2254(2015)).

126 MILOSEVICH, M. Op, cit. p. 31.

127 HAID, H. (2017) *Pro-regime Militias Are Now the Biggest Obstacle to Ending the Syrian Conflict*. Expert Comment. Chatham House.

imposible que los acuerdos firmados por las autoridades políticas en Ginebra o Astaná se materialicen en el terreno sin constantes violaciones que aumentan la desconfianza entre las partes.

3.4.2 Implicaciones en el conflicto de Yemen

El otro conflicto abierto en la región se localiza en Yemen. Si bien este país no se encuentra dentro del área de interés directo para Irán, son muchos los que ven la mano de Teherán detrás de la rebelión. Ciertamente la solidaridad chií internacional promovida desde Irán hace suponer que los rebeldes houthíes, de confesión zaidí, una rama del chiísmo, cuentan con las simpatías de los ayatolás. Las importantes victorias houthíes, como la toma de Sanna, o el hecho de que tras más de dos años las fuerzas árabes lideradas por Arabia Saudí no hayan sido capaces de derrotar a los rebeldes, hacen pensar que Irán estaría ayudando a las fuerzas houthíes. Desde Washington se considera que hay indicios de que Irán es un importante apoyo de los rebeldes a los que provee de equipamiento y financiación, pero sin llegar a ejercer un control directo¹²⁸.

En los últimos años Francia, Estados Unidos o Australia¹²⁹ han interceptado en el Índico septentrional varios buques con cargamentos de armas. Se sospecha que estos navíos tendrían su punto de partida en las costas iraníes con dirección a Yemen o en su caso Somalia, con destino final en el primero. Igualmente, tanto Yemen como Arabia Saudí o EAU han remitido al Secretario General cartas informando del tráfico de armas que se estaría produciendo en las costas yemeníes con origen en Irán. Estos hechos han sido recogidos en los sucesivos informes del Secretario General sobre la aplicación de la Resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad¹³⁰. Conforme al párrafo 6 del anexo B de la citada resolución, todos los Estados deben impedir el suministro y transferencia de armas por parte de Irán. Es por ello que estas actividades le han costado a Irán nuevas acusaciones de violar el acuerdo nuclear.

El conflicto continúa y las suspicacias hacia Irán se mantienen ya que los nuevos recursos que Teherán obtenga gracias al levantamiento de sanciones internacionales podrían impulsar una política más agresiva de Irán en el conflicto yemení. Según algunas informaciones¹³¹, la Guardia Revolucionaria estaría presionando para incrementar los niveles de apoyo a los rebeldes houthíes, incluido

¹²⁸ KATZMAN, K. Op. cit. p. 24.

¹²⁹ GIBBONS-NEFF, T. „How Iranian weapons are ending up in Yemen“, November, 2016. *The Washington Post* [consulta 22-08-17]. Ver: https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2016/11/30/how-iranian-weapons-are-ending-up-in-yemen/?utm_term=.a386074afb51.

¹³⁰ Tercer informe del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 2231 (2015). Ver: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2017/515&referer=http://www.un.org/en/sc/2231.

¹³¹ SAUL, J. y HAFEZI, P. “Exclusive: Iran steps up support for Houthi in Yemen’s war”, March 2017. *Reuters* [consulta 22-08-17]. Ver: <https://www.reuters.com/article/us-yemen-iran-houthi-idUSKBN16S2>.

el envío de armamento más sofisticado, como misiles. Todo ello no hace sino mantener el escenario de una “guerra fría” en Oriente Próximo.

3.4.3 La lucha contra el Daesh

Habitualmente en Irán se utiliza el término *takfiri* para referirse a los miembros del Daesh o de Al-Qaeda. Un *takfiri* es aquel musulmán que acusa a otro de apostasía. En la ideología y el credo radical de los extremistas suníes, los chiíes, al igual que los “infieltes”, son el enemigo a convertir o aniquilar. La República Islámica encarna, por tanto, un foco de herejía con el que hay que acabar. En un reciente vídeo publicado en farsi, radicales afines a Daesh acusaban a Irán de ser un refugio de infieles y apóstatas y llamaba a los suníes de Irán a la lucha¹³².

La creciente amenaza del Daesh se ha convertido para Irán en un medio y en un fin, en función de si hablamos en el plano interno o en el internacional. Según el propio general Qassem Soleiman, “Daesh is a plague and a grave catastrophe in the world. To safeguard the security of our nation, we need to quarantine our borders and aid our neighbors so this cancer does not spread to our country¹³³”.

Desde el punto de vista doméstico la lucha contra el Daesh ha sido un fin, una prioridad para garantizar su seguridad interna y la integridad territorial del país. Pese a que Irán es un país mayoritariamente chií, en las provincias del Kurdistán iraní o Baluchistán, fronterizo con Afganistán y Pakistán, donde la etnia persa es minoría, los suníes tienen mayor presencia, incluidos grupos salafistas. De aquí han surgido grupos terroristas¹³⁴ suníes que hasta el momento han sido efectivamente controlados por las fuerzas de seguridad iraníes. Por desgracia, la amenaza del Daesh no se ha podido evitar de forma indefinida y en junio de 2017 los terroristas atacaban la sede del parlamento iraní y el mausoleo de ayatolá Jomeini, causando 17 muertos y decenas de heridos. La reacción por parte de las autoridades iraníes no tardaría en llegar. La Guardia Revolucionaria vincularía a Estados Unidos y Arabia Saudí con los atentados y pocos días después Irán neutralizaría con misiles posiciones del Daesh en territorio sirio, el primer ataque que se realiza desde suelo iraní en los últimos 30 años¹³⁵.

A nivel internacional, sin embargo, muchos consideran que los avances del Daesh en la región han servido de coartada a Teherán para extender y consolidar

132 MOSTAFA, M. „Islamic State threatens Iran in Farsi in latest video“, March 2017. *Iraqi News* [consulta 22-08-17]. Ver: <http://www.iraqinews.com/iraq-war/islamic-state-threatens-iran-farsi-latest-vid>

133 HAWRAMY, F. “How Iran’s military strategy against IS may backfire”, April 2017. *Al-Monitor* [consulta 22-08-17]. Ver <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/04/iran-islamic-state-kurdistan-recruitment-jihadism-at-home.html>

134 Entre otros destacan Jundallah, Jaish al-Islam o Ansar al-Furqan. Ver: KARMON, E. (2017) *El ISIS y los separatistas suníes tienen a Irán en el punto de mira*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

135 KAMALI DEHGHAN, S. “Iran targets ‘terrorists’ in missile strike on Isis-held Syrian town”. June 18th 2017. *The Guardian*. Ver: <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/18/iran-targets-terrorists-in-missile-strike-on-isis-held-syrian-town>

su influencia¹³⁶. Públicamente y para consumo interno, Teherán ha tratado de justificar su presencia en Irak bajo la premisa de hacer frente a la barbarie del califato que perseguía a sus hermanos chiíes, destruía sus mezquitas y amenazaba las ciudades santas de Kerbala o Najaf. Igualmente, el apoyo a Basahr Al-Asad se basaría en proteger al pueblo sirio y en evitar que fuerzas terroristas y radicales se hicieran con el control del país. Empero, como se ha visto previamente, bajo estas premisas Teherán ha desplegado por todo Oriente Medio milicias y grupos afines y ha tejido lazos entre las autoridades locales y los representantes iraníes, especialmente de la Fuerza Al-Qods, que le permiten no solo luchar contra el llamado Estado Islámico, sino también proteger los intereses iraníes en juego.

Como consecuencia, pese a que el acuerdo nuclear ha devuelto a Irán a la escena internacional, todavía persiste desconfianza acerca de las verdaderas intenciones de Irán en la región. Por ello Irán no forma parte de la Coalición Global contra Daesh¹³⁷ creada en 2014 ni ha establecido con ella ninguna cooperación formal hasta el momento, pese a que ambos combaten al Daesh en suelo iraquí. Se ha especulado sobre una discreta coordinación a nivel técnico entre Estados Unidos e Irán durante las campañas contra el califato en Irak. Pero la reacción del Líder Supremo el año pasado fue la de considerar que confiar o cooperar con Estados Unidos sería un gran error¹³⁸, apartando firmemente, al menos de cara al público, cualquier posibilidad de colaboración.

¹³⁶ TAKEYH, R. Op. cit. p. 27.

¹³⁷ La Coalición se compone de 73 Estados socios entre los que están: las monarquías del Golfo, Irak, Jordania, Egipto o Turquía. Ver: <http://theglobalcoalition.org/en/home/>.

¹³⁸ GLADSTONE, R. "Iran's Supreme Leader on America: Don't Trust, Don't Cooperate", June 3rd 2016. *The New York Times* [consulta 22-08-17]. Ver: <https://www.nytimes.com/2016/06/04/world/asia/iran-supreme-leader-khamenei.html?mcubz=1>.

4. LAS CONSECUENCIAS DEL ACUERDO EN LA ESCENA INTERNACIONAL

El acuerdo nuclear con Irán ha mantenido en vilo a la diplomacia mundial durante los últimos años. El programa nuclear iraní encarnaba un verdadero desafío para toda la comunidad internacional. Fue necesario demostrar la firmeza y la unidad de las principales potencias del mundo coaligadas en el grupo 3E/UE+3, al mismo tiempo que se desplegaban las mejores virtudes de la negociación y la paciencia, para fraguar un acuerdo garante de la seguridad internacional satisfactorio para todos. Actualmente, la etapa de aplicación del PAIC no es la más sencilla de todas. Mientras que Irán se tiene que limitar a cumplir con las exigencias estipuladas bajo supervisión del AIEA, el resto del mundo, y en especial la Unión Europea y Estados Unidos, deben levantar la maraña de sanciones impuesta a Teherán y sobre todo, y aunque no esté escrito expresamente en el PAIC, deben hacer un esfuerzo por incorporar a Irán en la comunidad internacional y fomentar la normalización de sus relaciones. La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca no ha servido sino para hacer de la aplicación del PAIC la fase más difícil de todas, en la que el acuerdo corre el riesgo de terminar a consecuencia del país que tanto lo impulsó en un principio.

4.1 ESTADOS UNIDOS: DE LA ADMINISTRACIÓN OBAMA A LA ADMINISTRACIÓN TRUMP

El logro del acuerdo nuclear con Irán se enmarca dentro del giro de política exterior que daría la administración demócrata, especialmente en su segundo mandato, y que muchos ya han bautizado como la “doctrina Obama¹³⁹”. En lo que se refiere a Oriente Próximo, el interés estratégico estadounidense en la región se había reducido en los últimos años, pese a lo cual, los aliados de Wash-

¹³⁹ GOLDBERG, G. “The Obama Doctrine”, April 2016, en *The Atlantic* [consulta 29-07-17]. Ver: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>

ington en la zona seguían demandando su presencia y ayuda, para garantizar su seguridad y sus políticas, y supuestamente con ello, también la seguridad de toda la región. Estados Unidos siempre respondería positivamente, aunque ello no siempre representase su verdadero interés. Fue este el automatismo que se quebró con la decisión de Obama de sentarse a negociar con Irán¹⁴⁰ y finalmente lograr un acuerdo con el gobierno de Hassan Rohani. Estados Unidos no dejaba de ser un aliado de Israel o Arabia Saudí, grandes detractores del acuerdo, pero sí que dejaba de estar condicionado por los intereses nacionales de estos Estados, que guiaban hasta entonces las acciones de Estados Unidos en la región.

Las críticas no tardarían en llegar desde el interior de los Estados Unidos, con el espectro político dividido en dos. El partido republicano no cejaría en su intento por poner trabas al acuerdo. La visita del primer ministro israelí Benjamin Netanyahu en 2015, se produjo por invitación¹⁴¹ del entonces presidente de la Cámara de Representantes, el republicano John Boehner, para presionar al Congreso y boicotear el acuerdo que estaba a punto de firmarse. El líder republicano en el Senado, Mitch McConnell, acusaría a la Casa Blanca de lograr el mejor acuerdo posible para Irán, en lugar de promover los intereses de Estados Unidos¹⁴². Para Barack Obama, sin embargo, Estados Unidos y el mundo entero son ahora lugares más seguros gracias al acuerdo y para garantizar su aplicación anunciaría el uso de sus potestades de veto en caso de aprobarse legislación contraria al mismo¹⁴³. Finalmente, los intentos de bloquear el PAIC en el Congreso estadounidense no saldrían adelante¹⁴⁴ y con la entrada en vigor del acuerdo en enero de 2016, el presidente tomaría las medidas necesarias para levantar las sanciones¹⁴⁵ y cumplir así con lo previsto en el Anexo II del PAIC.

Sin embargo, las sanciones que se han levantado hasta ahora han sido las denominadas sanciones secundarias, aquellas aplicadas a personas no residentes en

¹⁴⁰ Irán y Estados Unidos no mantienen relaciones diplomáticas desde 1979 tras el asalto a la representación estadounidense en Teherán y la toma de rehenes que no finalizaría hasta 1981.

¹⁴¹ «John Boehner invites Netanyahu to Congress on Iran», January 21st 2015. *BBC News* [consulta 23-08-17]. Ver: <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-30923413>.

¹⁴² LEWIS, P. y SIDDIQI, S. «Republicans fume over Iran nuclear deal but hope of undermining accord is slim», July 2015. *The Guardian* [consulta 23-08-17]. Ver: <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/14/republicans-iran-nuclear-deal-reaction>.

¹⁴³ Statement by the President on Iran, January 17th 2016. Office of the Press Secretary. The White House [consulta 01-08-17]. Ver: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/01/17/statement-president-iran>.

¹⁴⁴ El Plan de Acción Integral Conjunto no tiene naturaleza de tratado internacional por lo que no tiene que someterse a la aprobación del Senado para su entrada en vigor. Sin embargo, conforme a la Iran Nuclear Agreement Review Act de 2015 se estipuló la obligación de presentar el acuerdo ante el Congreso para que en un plazo de 60 días se pronuncie sobre el mismo. Además, conforme dicha ley, la Casa Blanca debe certificar cada 90 días que Irán está cumpliendo con el PAIC y comunicarlo al Congreso. Ver: RENNACK, D.E. (2016) *Iran: U.S. Economic Sanctions and the Authority to Lift Restrictions*. Congressional Research Service.

¹⁴⁵ En diciembre de 2016, pasadas las elecciones presidenciales, el Congreso estadounidense aprobaría la Iran Sanctions Act Extension, renovando los poderes para imponer sanciones a Teherán. La ley entraría en vigor sin la firma del presidente Obama, al considerarla redundante. Más información en Anexo II.

Estados Unidos o a transacciones realizadas fuera de territorio estadounidense. Mientras que de las sanciones primarias, las cuales tienen por objeto nacionales estadounidenses o residentes en Estados Unidos, únicamente se ha levantado una pequeña parte¹⁴⁶. A todo ello habría que añadir las sanciones contra Irán que siguen vigentes en base a violaciones de derecho humanos, financiación del terrorismo o como resultado de su programa de misiles balísticos¹⁴⁷.

Como consecuencia de lo anterior, hasta el momento son pocas las empresas estadounidenses que han podido hacer negocios en Irán. Boeing ha sido la única gran empresa que ha firmado contratos importantes hasta la fecha, valorados en cerca de 20.000 millones de dólares a cambio de abastecer con nuevos aparatos a las aerolíneas iraníes¹⁴⁸. Igualmente, empresarios e inversores de países terceros aún no se atreven a establecer relaciones económicas sustanciales con el país persa ante los temores de que puedan ser sancionados por Estados Unidos si este abandonase el acuerdo, o por incumplir alguna de las cláusulas de la compleja batería de sanciones que Washington mantiene en vigor.

No obstante, el mayor desafío para la aplicación del acuerdo nuclear lo encarna actualmente el presidente Donald Trump, con sus agresivas declaraciones y su política revisionista de la era Obama. Como candidato a la presidencia de los Estados Unidos, Donald Trump expresó en numerosas ocasiones su animadversión hacia el PAIC. Durante una cena con el principal lobby israelí del país, The American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), el candidato republicano declaró “My number one priority is to dismantle the disastrous deal with Iran¹⁴⁹”. Sus declaraciones en twitter acerca del acuerdo han sido numerosas: “Sanctions Relief From Clinton-Obama Iran Nuclear Deal Likely Go to Terrorists¹⁵⁰”. Sus muchas declaraciones han sido sin embargo contradictorias, no dejando claro si su objetivo último es abandonar el PAIC o renegociarlo.

La victoria del republicano en las elecciones del 7 de noviembre de 2016, ha hecho que algunos de los críticos¹⁵¹ del acuerdo hayan moderado sus posiciones,

¹⁴⁶ Nota informativa sobre el levantamiento de sanciones impuestas a Irán, enero 2016. Secretaría de Estado de Comercio, Ministerio de Economía y Competitividad [consulta 24-08-17]. Ver: http://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-exterior/informacion-sectorial/material-de-defensa-y-de-doble-uso/PDF/embargos/NI_LEVANTAMIENTOSANCIONESIR%C3%81N%28280116%29.pdf.

¹⁴⁷ KATZMAN, K. *Iran Sanctions*, August 4th, 2017. Congressional Research Service.

¹⁴⁸ JOHNSON, J y DOPP, T. “Boeing Wins \$3 Billion Iran Sale in Potential Test for Trump”, April 4th 2017. *Bloomberg* [consulta 24-08-17]. Ver: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-04-04/boeing-reaches-3-billion-deal-to-sell-jets-to-iranian-airline>.

¹⁴⁹ MORELLO, C. “Iran nuclear deal could collapse under Trump”, November 9th 2016. *The Washington Post* [consulta 23-08-27]. Ver: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/iran-nuclear-deal-could-collapse-under-trump/2016/11/09/f2d2bd02-a68c-11e6-ba59-a7d93165c6d4_story.html?utm_term=.126f3bd78618.

¹⁵⁰ <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/783490731964981248?lang=es>.

¹⁵¹ El presidente del Comité de asuntos exteriores del Senado, el republicano Bob Corker, diría “You’ve got a choice. You can come in and figuratively tear it up ... and you can create a crisis on the front end by doing so. [Or] what you can do instead is to begin to radically ensure its being implemented properly”. BORGES,

temerosos, quizás, de que el presidente Trump haga realidad sus promesas electorales. Paul Ryan, líder de la mayoría republicana en la Cámara de Representantes, refiriéndose al acuerdo con Irán declaró, “a lot of that toothpaste is already out of the tube. [...] I thought it was a huge mistake, but the multilateral sanctions are done. [...] I think we should expend our effort where it can pay off the most, rigorously enforcing de deal¹⁵²”. Por su parte, James Mattis, actual secretario de defensa en la administración Trump, durante la audiencia en el Senado previa a su nombramiento afirmó, “I think it is an imperfect arms control agreement. It’s not a friendship treaty. But when America gives her word, we have to live up to it¹⁵³”.

Lo cierto es que, pese a que el presidente Trump todavía reprueba duramente el acuerdo, al igual que varios miembros de su ejecutivo¹⁵⁴, Estados Unidos no ha abandonado el PAIC, es más, en la práctica sigue cumpliendo con él y certificando periódicamente que efectivamente¹⁵⁵ Irán está cumpliendo con sus compromisos. Varias son las razones que podrían explicar el hecho de que, hasta el momento, la administración Trump no haya tomado la decisión de abandonar el acuerdo nuclear. En primer lugar, el PAIC no prevé ningún mecanismo para que las partes lo abandonen unilateralmente. En segundo lugar, el acuerdo ha sido consagrado en una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que es de obligado cumplimiento como recoge el art. 25 de la Carta de Naciones Unidas y quedando así el PAIC transpuesto al Derecho Internacional¹⁵⁶. Por otro lado, la salida de Estados Unidos y la reimposición de sus sanciones no supondrían una vuelta a la situación previa a julio de 2015, pues ni las sanciones multilaterales de Naciones Unidas ni las de la Unión Europea se aplicarían, de manera que el impacto de las acciones estadounidenses se vería minimizado. Además, una decisión unilateral de abandonar el PAIC por parte de Estados Unidos demostraría su aislamiento internacional en este asunto, pondría en tela de juicio su capacidad para cumplir con los compromisos internacionales y vendría a dar la razón a Irán con sus constantes críticas a Washington, al que acusa de no querer cumplir el acuerdo.

Pero lo que sí prevé el PAIC es la posibilidad de reimponer las sanciones e incluso abandonar el acuerdo en caso de que se produzca un incumplimiento

J. «Top Senate Republican says Iran deal should be strictly enforced, not torn up», January 6th 2017. *The Guardian* [consulta 24-08-17]. Ver: <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jan/06/bob-corker-iran-nuclear-deal-enforcement-trump>

¹⁵² WATKINS, E. „Paul Ryan: It looks like the Iran deal is here to stay“, February 5th 2017. *CNN* [consulta 24-08-17]. Ver: <http://edition.cnn.com/2017/02/03/politics/paul-ryan-iran-deal/index.html>

¹⁵³ WRIGHT, A. „Mattis breaks with Trump on Iran, Russia“, January 12th 2017. *POLITICO* [consulta 24-08-17]. Ver: <http://www.politico.com/story/2017/01/james-mattis-confirmation-hearing-233530>

¹⁵⁴ Es el caso de quien fuera durante los primeros meses del gobierno Trump su estrategia jefe, Steve Bannon, o el director de la CIA, Mike Pompeo.

¹⁵⁵ BAKER, P. “Trump Recertifies Iran Nuclear Deal, but Only Reluctantly”, July 2017. *The New York Times* [consulta 24-08-17]. Ver: https://www.google.es/search?q=trump+certifies+iran&spell=1&sa=X&ved=0ahUKEwjAiKzZ1e_VAhUJCcAKHZgpDgEQvwUIJCgA&biw=1366&bih=638

¹⁵⁶ ANTÓN ZUNZUNEGUI, S. (2015) *Vigilancia y límites al programa nuclear de Irán: el Plan de Acción Integral Conjunto*. Real Instituto Elcano.

significativo del mismo¹⁵⁷. Consciente de ello, Washington, y también Teherán, han elevado el tono de sus reproches en los últimos meses y han incrementado las provocaciones con el fin de incitar a la otra parte, bien a cometer una violación del acuerdo, bien a dar el paso de abandonar unilateralmente el PAIC como resultado de la presión creciente en el proceso de aplicación.

El ensayo iraní de misiles balísticos¹⁵⁸ en enero de 2017, pocos días después de que Donald Trump tomara posesión de su cargo, fue una provocación respondida con una dura declaración de quien entonces era el consejero de seguridad nacional del presidente, Michael Flynn, “Recent Iranian actions, including a provocative ballistic missile launch and an attack against a Saudi naval vessel conducted by Iran-supported Houthi militants, underscore what should have been clear to the international community all along about Iran’s destabilizing behavior across the Middle East. [...] The Obama Administration failed to respond adequately to Tehran’s malign actions. [...] As of today, we are officially putting Iran on notice¹⁵⁹”. Una concreción de esta llamada de atención sería el anuncio en abril de 2017, coincidiendo con el primer aval de la administración Trump al cumplimiento iraní de las obligaciones del PAIC, de una revisión del levantamiento de sanciones para evaluar si estas medidas redundan en el interés estadounidense o no¹⁶⁰.

Por su parte, Estados Unidos ha impuesto a lo largo de los últimos meses, nuevas sanciones a Irán como consecuencia de su programa de misiles balísticos o el apoyo a grupos terroristas¹⁶¹. Además, una de las decisiones más polémicas del presidente Trump sería la aprobación de la Orden Ejecutiva 13760¹⁶², que con el objetivo de proteger al país de la llegada de terroristas prohibía temporalmente la entrada en el país de nacionales de siete países de mayoría musulmana, entre ellos Irán. La reacción iraní ha sido acusar a la administración Trump de violar el espíritu del acuerdo con la imposición de nuevas sanciones¹⁶³, una respuesta similar a la que ha dado Estados Unidos a las provocaciones persas.

El antagonismo de la nueva administración estadounidense al acuerdo nuclear también se ha plasmado en su política exterior en Oriente Próximo en un

¹⁵⁷ Ver Anexo II, apartado relativo al contenido del acuerdo.

¹⁵⁸ Para más información relativa al programa de misiles balísticos ver Anexo III.

¹⁵⁹ Statement by the National Security Advisor, February 1st 2017. Office of the Press Secretary. The White House [consulta 24-08-17]. Ver: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/01/statement-national-security-advisor>

¹⁶⁰ Trump Administration Undergoing Interagency Review of Iran Deal. Press Statement. U.S. Department of State [consulta 24-08-17]. Ver: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/04/270315.htm>

¹⁶¹ OFAC Recent Actions 2017. U.S. Department of Treasury [consulta 24-08-17]. Ver: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/OFAC-Recent-Actions.as>

¹⁶² Los tribunales estadounidenses frenarían la aplicación de las medidas. Sin embargo el ejecutivo de Trump publicaría una nueva Orden Ejecutiva, la 13780, menos estricta, pero que también suspendería la entrega de visados a nacionales de ciertos países musulmanes, entre ellos Irán.

¹⁶³ Ante la imposición de nuevas sanciones, el ministro de asuntos exteriores iraní, Javad Zarif, declaró en twitter: “POTUS always wanted to kill JCPOA. To avoid isolation, he’s trying to blame it on Iran. Bad faith on top of US violating the letter & spirit”, August 11th. Ver: <https://twitter.com/JZarif/status/895996351867228160>

intento por restablecer la confianza y aislar a Irán en la región. Por un lado la Casa Blanca ha querido restaurar las relaciones con el gobierno israelí de Benjamin Netanyahu haciendo de Irán el tema central de la visita del mandatario norteamericano al país. Ante el presidente de Israel el presidente Trump expresó su apoyo frente a Teherán, “the United States and Israel can declare with one voice that Iran must never be allowed to possess a nuclear weapon and must cease its deadly funding, training and equipping of terrorists and militias¹⁶⁴”.

La Casa Blanca también daría un giro a su política en Oriente Próximo en relación con las monarquías del Golfo. La presencia de Donald Trump en Riad, como su primer destino en tanto que presidente de Estados Unidos para atender a la cumbre de países árabes y musulmanes¹⁶⁵, ha servido de catalizador de las relaciones, erosionadas como en el caso israelí, por el acercamiento de Obama a Irán y el acuerdo nuclear. Las esperanzas que los países del Golfo tienen depositadas en el presidente Trump quedaron recogidas en las palabras del ministro de asuntos exteriores saudí, Al-Jubeir, durante la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2017: “[...] Our view is that when America disengages, it creates tremendous danger in the world, because it creates vacuums and into these vacuums evil forces flow. He believes in destroying Daesh, so do we. He believes in containing Iran, so do we. He believes in working with traditional allies, so do we. And when we look at the composition of the Cabinet and the personalities that he appointed [...]. These are very experienced, highly skilled, highly capable individuals who share that world view¹⁶⁶”.

La sintonía entre la nueva administración y, especialmente Arabia Saudí, tendría dos importantes manifestaciones. Una sería el conjunto de contratos armamentísticos que firmarían Riad y Washington y que estarían valorados en 110.000 millones de dólares, a los que habría que añadir los compromisos de nuevos contratos militares a lo largo de los próximos 10 años, que superarían los 300.000 millones de dólares, una muestra de la carrera de armamentos en la región¹⁶⁷. La otra manifestación sería la decisión liderada por Arabia Saudí y otros países de la región, aliados de Estados Unidos, de aislar a Qatar, como consecuencia, entre otras, de su cercanía a Teherán. El mismo día en que se tomaron las medidas contra

¹⁶⁴ „Trump says Iran must stop funding and training ,terrorists and militias‘ immediately“, May 2017. *Reuters* [consulta 24-08-17]. Ver: <http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-israel-iran-idUSKBN1811>.

¹⁶⁵ Durante la cumbre Irán sería uno de los principales temas de conversación. En su discurso, el presidente Trump afirmaría “But no discussion of stamping out this threat would be complete without mentioning the government that gives terrorists all three—safe harbor, financial backing, and the social standing needed for recruitment. It is a regime that is responsible for so much instability in the region. I am speaking of course of Iran“. *President Trump’s Speech to the Arab Islamic American Summit, May 2017. Office of the Press Secretary* [consulta 24-08-17]. Ver: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/21/president-trumps-speech-arab-islamic-american-summit>.

¹⁶⁶ Remarks Foreign Minister Adel Al-Jubeir Munich Security Conference Munich, Germany 19 February 2017. Ministry of Foreign Affairs, Saudi Arabia [consulta 24-08-17]. Ver: <http://www.mofa.gov.sa/sites/mofaen/aboutMinistry/Minister/PressConferences/Pages/ArticleID2017220124736828.aspx>.

¹⁶⁷ Ver Anexo III.

Doha, el presidente Trump en su cuenta de twitter¹⁶⁸ declaró, “So good to see the Saudi Arabia visit with the King and 50 countries already paying off. They said they would take a hard line on funding extremism, and all reference was pointing to Qatar. Perhaps this will be the beginning of the end to the horror of terrorism!¹⁶⁹”.

Hasta ahora, las intenciones revisionistas del presidente Trump en relación con el PAIC se han reducido en la práctica a declaraciones amenazantes que han sido respondidas de igual forma por Irán. No obstante, la seria complejidad de la cuestión y la beligerancia del presidente en el asunto podrían estar abriendo las primeras grietas en la administración Trump. En recientes declaraciones a la prensa, el secretario de Estado, Rex Tillerson, reconoció que “he and I have differences of views on things like JCPOA and how we should use it¹⁷⁰”. La necesidad de aprobar el PAIC públicamente cada 90 días irrita¹⁷¹ al presidente Trump que estaría buscando la forma de no certificar el cumplimiento de los compromisos persas¹⁷². Es más, según algunas fuentes, el presidente Trump habría encomendado a un grupo de asesores preparar los informes necesarios para no acreditar el próximo otoño por tercera vez que Irán está cumpliendo con el acuerdo nuclear¹⁷³. Esta situación le habría enfrentado al secretario de Estado, pese a lo cual, Tillerson contaría con el apoyo del consejero de seguridad nacional Herbert McMaster y del secretario de defensa James Mattis.

Habrà que esperar para comprobar si el presidente Trump decide actuar unilateralmente, como ya ocurrió con su retirada del acuerdo de París sobre el cambio climático, aislándose internacionalmente y dando la razón a las acusaciones de Teherán o si por el contrario, es capaz de cumplir el acuerdo y velar por el estricto cumplimiento del mismo en colaboración con la comunidad internacional. Solo esta segunda opción puede ofrecer algo de seguridad, impidiendo al menos que Irán se haga con el arma nuclear, porque de lo contrario, los sectores iraníes radicales verían justificadas sus posiciones, abriéndose una

¹⁶⁸ <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/872086906804240384>.

¹⁶⁹ La postura de Donald Trump hacia Qatar es contradictoria. Pocos días después Estados Unidos firmaría con el país un contrato valorado en 12.000 millones de dólares para proveer a Doha de cazas F-15. La mayor base militar que Washington tiene en Oriente Medio se encuentra en Qatar, en Al Udeid, una base aérea que aloja a unos 10.000 militares y que es sede del Combined Air Operations Center que coordina los ataques contra las posiciones del llamado Estado Islámico. Quizás por ello, tras estallar la crisis, el secretario de Estado Rex Tillerson, junto con Kuwait, está mediando para normalizar la situación.

¹⁷⁰ Remarks at a Press Availability, August 1st 2017. U.S. Department of State [consulta 24-08-17]. Ver: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/08/272979.htm>.

¹⁷¹ BAKER, P. “Trump Recertifies Iran Nuclear Deal, but Only Reluctantly”, July 17th 2017. *The New York Times* [consulta 24-08-17]. Ver: <https://www.nytimes.com/2017/07/17/us/politics/trump-iran-nuclear-deal-recertify.html?mcubz=1>.

¹⁷² SANGER, D. “Trump Seeks Way to Declare Iran in Violation of Nuclear Deal”, July 27th 2017. *The New York Times* [consulta 24-08-17]. Ver: <https://www.nytimes.com/2017/07/27/world/middleeast/trump-iran-nuclear-agreement.html?mcubz=1&mtref=www.google.es&gwh=4B0729B1363A43C2A>.

¹⁷³ WINTER, J. y GRAMER, R. “Trump Assigns White House Team to Target Iran Nuclear Deal, Sidelining State Department”, July 21st 2017, en *Foreign Policy* [consulta 24-08-17]. Ver: <http://foreignpolicy.com/2017/07/21/trump-assigns-white-house-team-to-target-iran-nuclear-deal-sidelining-state-department/>.

nueva etapa de incertidumbre en Oriente Próximo que amenazaría la seguridad de la región y la de Estados Unidos¹⁷⁴.

4.2 LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS

El PAIC se ha considerado uno de los pocos éxitos de la diplomacia de la Unión Europea de los últimos años¹⁷⁵. Tanto el alto representante de la política exterior y de seguridad común, Javier Solana, como quien fuera la primera alta representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad, Catherine Ashton, como su sucesora a finales de 2014, Federica Mogherini, junto con los representantes de Francia, Reino Unido y Alemania, todos ellos han jugado un importante papel para lograr la firma del acuerdo nuclear de 2015. Fueron ellos quienes iniciaron una política de diálogo con Irán en 2003 para superar sus diferencias, a la que más tarde se unirían Estados Unidos, Rusia y China. Sin embargo, según Helga Schimd, secretaria general del servicio europeo de acción exterior, “Only the European Union could have played that role. [...] It was only the EU that was accepted because the EU was perceived by both sides as a neutral actor, as a moderator, a facilitator. We were bridge builder in the context between Iran and the US, which continues to be difficult¹⁷⁶”. Un papel, el de la Unión Europea que ahora, con la aplicación del PAIC, no será menos importante o innecesario. Además de cumplir su parte del acuerdo, la Unión Europea tendrá que contener las provocaciones de Irán y el revisionismo del presidente Trump, para así lograr que el acuerdo nuclear dé, a largo plazo, los frutos esperados.

Como estaba previsto, Bruselas puso fin a las sanciones comunitarias impuestas con motivo del programa nuclear iraní¹⁷⁷. Sin embargo, todavía se mantienen activas restricciones relativas a tecnología nuclear y misiles, un embargo de armas y sanciones por violaciones de derecho humanos¹⁷⁸. Igualmente, conforme al PAIC, la Unión Europea forma parte de la Comisión Conjunta encargada de supervisar el acuerdo y ejerce las funciones de coordinadora de la misma, así como de los dos grupos de trabajo existentes. En el segundo aniversario de la culminación de las negociaciones del PAIC, la alta Representante, Federica Mogherini, destacó la importancia del acuerdo en tanto que logro histórico para la seguridad de Oriente Próximo y del mundo. Paralelamente hizo un llamamiento a todas las partes para aplicarlo efectiva y completamente, recordando que, en tanto que aprobado por

174 BAUER, K. (2017) *Iran on Notice*. The Washington Institute for Near East Policy.

175 BLOCKMANS, S. y VIAUD, A. (2017) *EU Diplomacy and the Iran Nuclear Deal: Staying power?*. Center for European Policy Studies (CEPS).

176 Intervención de Helga Schimd, secretaria general del SEAE, durante el evento “Europe and Iran: Beyond the Nuclear Deal” el 17 de mayo de 2017, organizado por Carnegie Europe. Ver: <http://carnegieeurope.eu/2017/05/17/europe-and-iran-beyond-nuclear-deal-event-5595>.

177 Ver Anexo II apartado relativo a la aplicación del acuerdo.

178 EU restrictive measures against Iran, June 2017. European Council /Council of the European Union [consulta 25-08-17]. Ver: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/iran/>.

Consejo de Seguridad, todos deben cumplir con sus compromisos. Por último reiteraría el compromiso europeo, “the European Union is and will stay committed in preserving and implementing it¹⁷⁹”. Toda una sutil declaración de intenciones frente a las críticas a la continuidad del acuerdo provenientes de la Casa Blanca.

La correcta aplicación del acuerdo nuclear por parte de la Unión Europea e Irán está permitiendo retomar unas relaciones diplomáticas (y económicas) que habían quedado paralizadas en 2003 como consecuencia de la política nuclear de Teherán¹⁸⁰. En abril de 2016 la alta representante encabezaría una delegación europea de alto nivel¹⁸¹ a Irán que culminaría con la Declaración conjunta de Federica Mogherini y el ministro de asuntos exteriores iraní, Javad Zarif¹⁸². En ella ambos reconocen que el PAIC ha abierto un nuevo capítulo en las relaciones entre la Unión Europea e Irán y se comprometen al desarrollo de una agenda de cooperación bilateral. Las dos partes acordarían establecer consultas políticas regulares, con una reunión anual a nivel de alto representante y ministro de asuntos exteriores, y se recogieron distintas áreas de colaboración: derechos humanos, cooperación económica, comercio, agricultura, transporte, energía, cooperación nuclear, educación, asuntos regionales...¹⁸³ Pero sobre todo, ambos se comprometen a aplicar plenamente el PAIC y a prepararse para la apertura de una delegación del Unión Europea en Teherán, todo ello bajo lo que Federica Mogherini definió como el diálogo de las 4C: comprehensive, cooperative, critical if needed and constructive always¹⁸⁴.

Las consecuencias de esta voluntad de normalizar relaciones, con el acuerdo nuclear con el telón de fondo, no se han hecho esperar. La Unión Europea desplegó un primer equipo diplomático en la representación de los Países Bajos en Teherán poco después del viaje de la alta representante. En noviembre 2016 se celebró la segunda reunión de alto nivel entre Irán y la Unión Europea, y en agosto de 2017 Federica Mogherini viajaría de nuevo a Irán con ocasión de la toma de posesión del nuevo gobierno de Hassan Rohani¹⁸⁵.

¹⁷⁹ Statement by Federica Mogherini on the second anniversary of the JCPOA, July 14th 2017. EEAS. European Union External Action [consulta 25-08-17]. Ver: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/29908/statement-federica-mogherini-second-anniversary-jcpoa_en.

¹⁸⁰ Como resultado se suspenderían las negociaciones del acuerdo de cooperación y comercio y del acuerdo de diálogo político que se estaban realizando.

¹⁸¹ Acompañarían a la alta representante y vicepresidenta de la Comisión 7 comisarios.

¹⁸² Joint statement by the High Representative/Vice-President of the European Union, Federica Mogherini and the Minister of Foreign Affairs of the Islamic Republic of Iran, Javad Zarif, April 4th 2016. EEAS Press Team. European Union External Action [consulta 25-08-17]. Ver: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2877_en.

¹⁸³ Podrían subrayarse algunos compromisos concretos, como por ejemplo, ampliar el mandato del Banco Europeo de Inversiones para que pueda actuar en Irán (todavía no se ha producido), apoyar la entrada de Irán en la OMC, revisar la presencia de compañías aéreas iraníes en la lista negra de aerolíneas de la Unión Europea, o incluir al país persa dentro del programa Erasmus+.

¹⁸⁴ Iran and the EU. Bilateral Relations. European Union External Action [consulta 25-08-17]. Ver: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2281/iran-and-eu_en.

¹⁸⁵ También han tenido lugar otros eventos como el Seminario de alto nivel Irán-UE en materia de cooperación nuclear, marzo 2017 o el Foro de negocios Irán-UE sobre energías sostenibles.

Además de en términos políticos, el acuerdo nuclear también está dando resultados económicos. En los primeros 16 meses desde la entrada en vigor del PAIC en enero de 2016, el comercio bilateral ha aumentado un 79% en comparación con 2015, superando los 13.000 millones de euros¹⁸⁶. Han aumentado particularmente las exportaciones iraníes a territorio comunitario más de un 340%, representado los hidrocarburos el 77% de las ventas iraníes a Europa. Las exportaciones comunitarias a Irán, en cambio, solo han crecido un 27%. Además, numerosas multinacionales de Estados miembros están firmando contratos de inversión. No obstante, el peso de la Unión Europea en la economía iraní ha retrocedido a lo largo de los pasados años. Con anterioridad a las sanciones la Unión Europea era el primer socio comercial de Teherán, sin embargo, actualmente ocupa el 5.º lugar representado un 6% del comercio iraní¹⁸⁷.

En la coyuntura actual, la Unión Europea y el Servicio europeo de acción exterior se encuentran en una posición incómoda. Como coordinadores de la aplicación del PAIC, la alta representante y su equipo deben mantener una posición de neutralidad, centrada en la aplicación de las cláusulas del acuerdo nuclear, de carácter técnico. Por otro lado, como parte interesada en el acuerdo, la Unión Europea está intentando aprovechar su potencial político y económico en su favor. El dilema entre un papel u otro viene impuesto por los recelos que Estados Unidos mantiene hacia el acuerdo y hacia Irán. Si finalmente la administración Trump no se retirase del PAIC, lo haría bajo la condición de una aplicación estricta y rigurosa del acuerdo, limitando al mínimo los beneficios que pudiese obtener Irán. Ello podría perjudicar a los intereses europeos en el país persa, pero encajaría perfectamente con su papel de objetivo coordinador del acuerdo. De lo contrario, si Bruselas promoviese sus intereses en el acuerdo, sin prestar ninguna atención a las exigencias, en parte justificadas de Washington, podría perder el rédito ganado como negociador y mediador entre Irán y Estados Unidos, hipotecando su papel para un futuro todavía incierto.

Respecto de los Estados miembros de la Unión¹⁸⁸, habría que destacar el papel de tres de ellos, Francia, Reino Unido y Alemania, el 3E. Estos tres países iniciarían en un primer momento la vía de la solución dialogada al desafío iraní. De todos ellos, sería Francia quien mantendría durante las negociaciones una postura más estricta acerca de las condiciones que se impondrían a Irán, con una política de “fermeté constructive” que, en algún momento, podría haber puesto

¹⁸⁶ Antes de las sanciones la cifra rondaría los 28.000 millones de euros.

¹⁸⁷ Countries and regions: Iran. Trade. European Commission [consulta 25-08-17]. Ver: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/iran/>.

¹⁸⁸ Los Estados miembros, reunidos en el Consejo de asuntos exteriores, reafirmaban en sus conclusiones de noviembre de 2016 sobre Irán, su apoyo al PAIC y a las iniciativas de la alta representante con relación a la mejora de las relaciones con Teherán. Council conclusions on Iran, November 2016. Council of the European Union [consulta 25-08-17]. Ver: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/14-conclusions-iran/>.

en peligro el acuerdo¹⁸⁹. Pero una vez concluido, todos se han pronunciado a favor del respeto y cumplimiento del PAIC.

El apoyo al PAIC se ha materializado en la rapidez con que estos países han tratado de normalizar sus relaciones con Teherán y promover sus intereses. Pocos días después de firmarse el acuerdo, el 29 de julio de 2015, el ministro de asuntos exteriores francés, Jean Marc-Ayrault, se desplazaría a Teherán, en una visita que sería devuelta en París en enero de 2016, tras detenerse en Roma¹⁹⁰, la primera visita de un presidente iraní a Europa en los últimos 16 años. Se ha iniciado desde entonces un diálogo político periódico entre ambos Estados y se ha establecido una comisión de asuntos económicos franco-iraní al mismo tiempo que el intercambio de viajes y visitas de alto nivel se ha incrementado notablemente¹⁹¹.

Los negocios entre ambos países han ocupado un lugar destacado en el proceso de normalización de las relaciones. En la visita del presidente Rohani se cerrarían 20 acuerdos comerciales, destacando la venta de aeronaves Airbus valorada en 20.000 millones de euros o los acuerdos de inversión de la petrolera Total en suelo iraní¹⁹². Otras empresas francesas como PSA Peugeot-Citröen, Renault, Sanofi o Bouygues también han cerrado acuerdos en los últimos meses con autoridades y empresas persas¹⁹³.

Antes que Francia, sería Alemania el primer Estado miembro de la Unión Europea en enviar una delegación de alto nivel a Teherán tras el fin de las negociaciones nucleares, en concreto el 20 de julio, con el entonces ministro de economía y vicescanciller Sigmar Gabriel a la cabeza. Al igual que con Francia, la puesta al día de los lazos económicos ha sido uno de los ejes principales de los intercambios mantenidos, lo que ha permitido la celebración durante el año 2016 del Foro de negocios germano-iraní y la reunión de la Comisión económica conjunta, con el fin de promover el comercio y la

¹⁸⁹ Francia se convertiría en la principal valedora de las tesis israelíes en las negociaciones. BERMEJO, R. y GUTIÉRREZ, C. “Del programa nuclear de la República Islámica de Irán y de su evolución (política y derecho)”, en *Anuario español de Derecho Internacional*, Vol. 31, 2015.

¹⁹⁰ En el primer país de la gira europea, la delegación iraní firmaría acuerdos valorados en 17.000 millones de euros con empresas como Vinci, Danieli o Saipem. Italia era el principal socio europeo de Irán antes de las sanciones y aún hoy se sitúa entre en el primer o segundo puesto con intercambios de más de 1.200 millones de euros. El presidente Rohani se encontraría también con el Papa Francisco. ESPINOSA, A. “Las expectativas de negocio marcan la visita del líder iraní a Roma y París”, 25 de enero de 2016. *El País* [consulta 25-08-17]. Ver: https://EPLais.com/internacional/2016/01/25/actualidad/1453751479_280276.html?rel=mas.

¹⁹¹ Iran. France Diplomatie. République Française [consulta 25-08-17]. Ver: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/iran/>.

¹⁹² CAÑAS, G. “Hollande y Rohani suscriben millonarios acuerdos entre Francia e Irán”, enero 2016. *El País* [consulta 25-08-17]. Ver: https://EPLais.com/internacional/2016/01/28/actualidad/1454004099_.html.

¹⁹³ No obstante, en el recuerdo de algunas empresas francesas aún está la multa de más de 8.000 millones de dólares que Estados Unidos impuso en 2014 a BNP Paribas por operar con Irán. RAYMOND, N. «BNP Paribas sentenced in \$8.9 billion accord over sanctions violations», May 2015. *Reuters* [consulta 25-08-17]. Ver: <https://www.reuters.com/article/us-bnp-paribas-settlement-sentencing-idUSKBN0NM41>.

inversión¹⁹⁴. Entre las empresas alemanas que han logrado hacerse hueco en el mercado iraní destacan los contratos de Siemens para renovar el sistema ferroviario iraní¹⁹⁵ o la empresa de automóviles Volkswagen¹⁹⁶ que regresa a Irán después de 17 años.

A diferencia de los casos anteriores, las relaciones entre el Reino Unido y la República Islámica son aún frías. Las controversias más recientes se retrotraen al asalto que sufrió la embajada británica en 2011, que conllevaría el cierre de la representación del Reino Unido en Teherán y la expulsión de los diplomáticos iraníes acreditados en Londres. Las relaciones diplomáticas se reducirían al mínimo. La llegada de Hassan Rohani al poder y el avance de las negociaciones nucleares facilitarían un acercamiento entre ambos Estados. Habría que esperar hasta la conclusión de las negociaciones en julio de 2015 para que al mes siguiente los dos países reabriesen sus embajadas¹⁹⁷. La visita del ministro de exteriores Javad Zarif a Londres en 2016 para participar en la Conferencia de donantes para Siria, por invitación de premier británico David Cameron, sería considerada un gesto significativo en la reanudación de las relaciones entre ambos países¹⁹⁸.

Pese a todo, también han surgido tensiones fruto de la política de visados británica o los reproches de Londres por las políticas de Irán en los conflictos de Oriente Próximo, a lo que el Líder Supremo, Alí Jamenei, respondería afirmando “is the British who have always been the source of threats, corruption and misery¹⁹⁹”. El Líder Supremo también ha criticado a Londres por supuestamente, no cumplir con el acuerdo nuclear, “It is a huge mistake to trust evil Britain and the Great Satan (the United States)²⁰⁰”.

Hasta ahora, pese a los distintos intereses y aproximaciones a Irán, París, Berlín y Londres, continúan unidos en dos importantes cuestiones. En primer lugar,

¹⁹⁴ Iran. Ländern Informationen. Auswärtiges Amt Deutschland [consulta 25-08-17]. Ver: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/01-Nodes_Uebersichtsseiten/Iran.html

¹⁹⁵ Siemens signs contract to upgrade Iran's railway network, October 3rd 2016. Siemens Iran [consulta 25-08-17]. Ver: <http://www.siemens.co.ir/en/news-events/press-releases/index.php>

¹⁹⁶ Volkswagen starts automotive business in Iran, July 4th 2017. Volkswagen AG [consulta 25-08-17]. Ver: https://www.volkswagen-media-services.com/en/detailpage/-/detail/Volkswagen-starts-automotive-business-in-iran/view/5265302/7a5bbe13158edd433c6630f5ac445da?p_p_auth=VI4nFVQI

¹⁹⁷ Pese a todo no se nombrarían embajadores hasta septiembre de 2016. BLACK, I. “Iran reopens embassy in London as Britain does the same in Tehran”, August 2015. *The Guardian* [consulta 25-08-17]. Ver: <https://www.theguardian.com/world/2015/aug/23/iran-reopens-embassy-london-britain-tehran>

¹⁹⁸ A nivel económico las relaciones no han alcanzado las cotas esperadas. Recientemente la petrolera BP ha decidido no participar en procesos de contratación iraníes ante la incertidumbre en torno al acuerdo nuclear y la administración Trump. WARD, A. «BP opts out of Iran deals ahead of Trump hard line on Tehran», January 2nd 2017. *The Financial Times* [consulta 25-08-17]. Ver: <https://www.ft.com/content/b73c0e9e-ce7b-11e6-b8ce-b9c03770f8b1>

¹⁹⁹ “Khamenei condemns Britain after PM May calls Iran a regional threat”, December 2016. *Reuters* [consulta 25-08-17]. Ver: <http://www.reuters.com/article/us-iran-britain-khamenei-idUSKBN1460I2>

²⁰⁰ HAFEZI, P. “Iran's Khamenei says U.S., ‘evil’ Britain can't be trusted: state TV”, June 2016. *Reuters* [consulta 25-08-17]. Ver: <http://www.reuters.com/article/us-iran-usa-khamenei-idUSKCN0YP0MA>

frente a las ansias del presidente Trump por suprimir el acuerdo, las tres capitales han expresado su adhesión al mismo, llamando a todas las partes a cumplirlo. Con motivo del segundo aniversario del PAIC, el ministro de asuntos exteriores británico, Boris Johnson, publicaría un artículo en la prensa estadounidense defendiendo el acuerdo nuclear, “so far, the deal [...] is working, and we believe it represents the best option for the international community. [...] Britain’s view is that enforcing the JCPOA binds Iran’s hands far more tightly than it does ours. What would happen if the agreement collapsed? The truth is that Iran —not the United States or Britain— would regain the most freedom of action. [...] Yes, Iran has benefited from a partial lifting of sanctions, but there is no evidence that the JCPOA has provided a windfall for Iran’s campaigns across the region²⁰¹”. El actual ministro de asuntos exteriores alemán, Sigmar Gabriel, en un encuentro con Javad Zarif en Berlín en junio de 2017, también afirmó, “our clear position is we stand by this agreement²⁰²”.

Por otro lado, los tres Estados europeos, miembros de la Comisión conjunta del PAIC, están comprometidos con una rigurosa aplicación del acuerdo para frenar posibles abusos iraníes. El nuevo gobierno francés de Emmanuel Macron, en su felicitación a Hassan Rohani por su reelección, recordó cuál sería el papel de París, que coincide con la voluntad de Berlín y Londres, “la France continuera à exercer toute sa vigilance sur la stricte mise en œuvre de cet accord, dans toutes ses composantes²⁰³”. El comunicado conjunto de Francia, Alemania, Reino Unido y Estados Unidos como consecuencia del lanzamiento de un vehículo espacial²⁰⁴ ligado al desarrollo de misiles balísticos, es una muestra de la voluntad de los 3 Estados de cooperar, no solo entre ellos, sino también con la administración Trump para en aquellos casos justificados, defender el PAIC y contener las iniciativas iraníes que implican una violación del mismo. Solo dentro de este consenso entre la Unión Europea, sus Estados miembros y Estados Unidos, será posible hacer que Irán se atenga a la letra y al espíritu del acuerdo nuclear.

²⁰¹ “Boris Johnson: Without the Iran nuclear agreement, the world would be in supreme danger”, July 2017. *The Washington Post* [consulta 25-08-17]. Ver: https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/boris-johnson-without-the-iran-nuclear-agreement-the-world-would-be-in-supreme-danger/2017/07/13/e2583574-6806-11e7-a1d7-9a32c91c6f40_story.html?utm_term=.af03dfa3448e.

²⁰² Zentraler Akteur in der Region: iranischer Außenminister zu Gast, Juni 26 2017. Auswärtiges Amt [consulta 25-08-17]. Ver: https://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle_Artikel/Iran/170627_Zarif.html.

²⁰³ Élections présidentielles en Iran. Communiqués de presse. Présidence de la République Française-Élysée [consulta 25-08-17]. Ver: <http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/elections-presidentielles-en-iran/>.

²⁰⁴ Statement by France, Germany, the United Kingdom and United States: Iran’s space launch vehicle inconsistent with UNSCR 2231 (27 July 2017). France Diplomatie [consulta 25-08-17]. Ver: <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/iran/events/article/iran-statement-by-france-germany-the-united-kingdom-and-united-states-iran-s>.

4.3 OTROS: RUSIA, CHINA E INDIA

Durante la etapa de imposición de sanciones internacionales, Irán iniciaría una “política de visión hacia el este” en palabras de Mahmud Ahmadiyad²⁰⁵, para intentar sortear el aislamiento en el que se encontraba la República Islámica. Esta estrategia miraría a Rusia, China e India, países en los que Irán encontraría un mercado donde colocar una parte creciente de sus hidrocarburos, así como proveedores de armamento y productos básicos para su economía.

Rusia y China formarían parte del grupo 3E/EU+3 que daría lugar al PAIC. Para China su participación en el acuerdo nuclear supone un ejemplo del nuevo protagonismo que quiere lograr Pekín en la escena internacional promoviendo un multilateralismo con características chinas. La ausencia de disputas en la historia de las relaciones entre Teherán y Pekín, y los intereses económicos en juego, facilitarían el papel de China como moderador de las posturas más estrictas de los demás negociadores. Por parte de Moscú, la adopción del acuerdo nuclear presentaba el riesgo de constituir un primer paso hacia un acercamiento entre Estados Unidos e Irán que redujera la influencia rusa en la región. Al final, pese a que históricamente²⁰⁶ las relaciones pueden calificarse de conflictivas, los intereses compartidos entre Moscú y Teherán permitirían que Rusia facilitase el acuerdo final.

Con la adopción del PAIC y su posterior entrada en vigor se pondría fin al aislamiento internacional de Irán. El regreso de los antiguos socios comerciales y políticos de Irán se ha encontrado, sin embargo, ante un contexto novedoso. La política exterior iraní ha prestado un interés creciente por las potencias emergentes y hacia Asia en especial, al mismo tiempo que el vacío dejado en la economía persa ha sido ocupado por nuevos competidores deseosos de consolidar su posición en la nueva coyuntura del país.

En el caso de Rusia, la visita del presidente Vladimir Putin²⁰⁷ a Teherán en noviembre de 2015 durante la celebración del Foro de países exportadores de gas, marcó el inicio de un aumento de la cooperación en diversos ámbitos.

Desde el punto de vista de la cooperación nuclear civil, Rusia, conforme al PAIC, ha sido autorizada para proveer de combustible nuclear a Irán, debiendo reenviarse el combustible irradiado de vuelta a Rusia. Así la central nuclear de Bushehr es alimentada con uranio de origen ruso. En 2014, Moscú y Teherán firmaron un acuerdo para construir ocho nuevos reactores nucleares en Irán que se ha empezado a materializar en la ampliación de la central de Bushehr²⁰⁸ por la empresa rusa Rosatom.

²⁰⁵ CASTRO, J.I. Op. cit. p. 5

²⁰⁶ Fruto de las injerencias de los zares o de la URSS, por la delimitación del mar Caspio.

²⁰⁷ Russian-Iranian talks, November 23rd 2015. Presidente of Russia-Kremlin [consulta 26-08-17]. Ver: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/50770>

²⁰⁸ “Iran, Russia start construction of new Iranian nuclear plant”, September 10th 2016. *Reuters* [consulta 26-08-17]. Ver: <http://www.reuters.com/article/us-iran-russia-nuclearpower-idUSKCN11G0EB>

A nivel económico, las grandes empresas rusas de hidrocarburos, Gazprom²⁰⁹ y Lukoil²¹⁰, han puesto sus ojos en Irán. Rusia e Irán han llegado recientemente a un acuerdo de intercambio de petróleo iraní (100.000 barriles diarios) a cambio de bienes rusos²¹¹. También se está promoviendo la inversión en el área de las infraestructuras y en la renovación de la flota aérea civil iraní. Ambas partes están además comprometidas con la creación de un área de libre comercio entre Irán y la Unión Económica Euroasiática²¹².

Rusia sigue siendo uno de los principales proveedores de armamento al régimen de los ayatolás²¹³. Con el acuerdo nuclear Moscú procedería al envío del sistema aéreo de defensa S-300 a Irán, suspendido como consecuencia de las sanciones, tras lo cual, las autoridades de ambos países habrían iniciado negociaciones para la compra por parte de Teherán de equipos militares valorados en 10.000 millones de dólares²¹⁴. No obstante, esta venta, conforme a la Resolución 2231 requeriría el visto bueno del Consejo de Seguridad, lo que hace prever el veto estadounidense.

La política exterior ha sido uno de los ámbitos que más han acercado a Irán y a Moscú en los últimos meses. Ambos han sido objeto de sanciones por parte de Estados Unidos, ambos acusan a Washington y a Riad de hundir a propósito el precio del petróleo para perjudicar a sus economías, los dos se han comprometido a luchar contra el terrorismo²¹⁵, pero sobre todo, son la guerra de Siria y la defensa del PAIC lo que más les une.

Pese a que los intereses de Teherán y Moscú no son exactamente los mismos, como ya se comentó, una postura pragmática de ambos los ha llevado a estrechar su colaboración. El jefe de la Fuerza Al-Qods, Qasem Soleimani, habría viajado varias veces a Moscú²¹⁶ para coordinar las operaciones en suelo sirio y estrechar las relaciones militares, lo que supondría una violación de la prohibición de viaje recogida en el PAIC párrafo 6 del Anexo B. Por otro lado, Rusia habría utilizado

²⁰⁹ “Russia’s Gazprom, Iran’s NIOC sign memorandum on gas cooperation”, March 28th 2017. *Reuters* [consulta 26-08-17]. Ver: <http://www.reuters.com/article/russia-iran-gas-idUSR4N1H0004>.

²¹⁰ “Russia’s Lukoil hopes for Iran oilfield development decision this year”, January 30th 2017. *Reuters* [consulta 26-08-17]. Ver: <http://www.reuters.com/article/us-iran-lukoil-idUSKBN15E0HP>.

²¹¹ “Russia signs contract with Iran to receive 100,000 barrels of oil per day”, June 2nd 2017. *TASS Russian News Agency* [consulta 26-08-17]. Ver: <http://tass.com/economy/949234>.

²¹² Todo ello ha conllevado un aumento del comercio bilateral en alrededor de un 70% desde el levantamiento de sanciones. Press statements following talks with President of Iran Hassan Rouhani, March 28th 2017. President of Russia-Kremlin [consulta 26-08-17]. Ver: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/54138>

²¹³ En 2015 los dos países firmarían un acuerdo de cooperación militar. Ver, KATZMAN, K. Op. cit. p.24

²¹⁴ „Russia and Iran in talks over \$10 billion arms deal“, November 14th 2016. *Reuters* [consulta 26-08-17]. Ver: <http://www.reuters.com/article/us-russia-iran-arms-idUSKBN1390UM>.

²¹⁵ Rusia no incluye en la lista federal unificada de grupos terroristas que elabora el Tribunal Supremo de la Federación ni a Hezbollah ni a Hamas, aliados de Irán. Ver, Servicio Federal de Seguridad de la Federación Rusa [consulta 26-08-17]. Ver: <http://www.fsb.ru/fsb/npd/terror.htm>.

²¹⁶ KELLY, L. y HAFEZI, P. “Iran’s Soleimani in Russia for talks on Syria, missiles”, April 15th 2016. *Reuters* [consulta 26-08-17]. Ver: <http://www.reuters.com/article/us-russia-iran-soleimani-idUSKCN0X>.

una base aérea iraní en el oeste del país para lanzar ataques sobre Siria. Sería la primera vez que un país extranjero lanza un ataque desde suelo iraní desde la II Guerra Mundial, por lo que fue considerado un importante avance en la cooperación ruso-iraní en Siria²¹⁷, aunque no exento de polémica, dado que el artículo 146 de la Constitución de la República Islámica prohíbe el establecimiento de cualquier tipo de base militar en suelo iraní.

Rusia también se ha pronunciado a favor del respeto y cumplimiento del PAIC. Ante las continuadas críticas del presidente Donald Trump contra el acuerdo nuclear, el ministro de asuntos exteriores ruso, Sergei Lavrov ha manifestado su descontento, “unfortunately now our American partners call this (treaty) into question. [...] In the Trump administration they continue calling these agreements wrong and erroneous, and it’s a pity that such a successful treaty is now somewhat being cast into doubt²¹⁸”. A lo largo de los últimos meses la tensión entre Teherán y Washington ha aumentado como consecuencia de los ensayos iraníes con misiles balísticos y las consiguientes sanciones impuestas por la Casa Blanca, con el debido intercambio de recriminaciones sobre el incumplimiento del PAIC. En este sentido, el ministro Lavrov parece haber adoptado una posición más favorable a Irán, “I think unilateral sanctions are irresponsible actions that can hurt and undermine the balance achieved²¹⁹”, afirmó en relación con las últimas sanciones estadounidense. Mientras que con respecto a los ensayos con misiles balísticos, el ministro afirma, “the missile programme budget is basically Iran’s business. It is not prohibited from having this programme. There are no legal bans in UN Security Council resolutions on this issue²²⁰”. Consecuentemente, las grandes diferencias entre Rusia y Estados Unidos con respecto a Irán no parece que vayan a favorecer una mejora de las relaciones entre la Casa Blanca y el Kremlin²²¹ como se pensó con la victoria de Donald Trump.

La salida de los países occidentales de Irán como resultado de las sanciones internacionales ha convertido a China en el primer socio comercial de Teherán. El comercio chino-iraní ha superado los 30.000 millones de dólares en el 2016 lo que supone más de un 23% del total. Al mismo tiempo Irán es un socio funda-

²¹⁷ KAMALI DEGHAN, S. «Russia uses Iranian airbase for first time in Syria campaign», August 2016. *The Guardian* [consulta 26-08-17]. Ver: <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/16/russia-uses-iranian-airbase-for-first-time-in-syria-campaign>.

²¹⁸ «Russia says ‘a pity’ U.S. casts doubt on Iran nuclear deal», August 11th 2017. *Reuters* [consulta 26-08-17]. Ver: <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-russia-usa-idUSKBN1A1IAU>.

²¹⁹ “Moscow hopes Iran won’t quit nuclear deal”, August 16th 2017. *Reuters* [consulta 26-08-17]. Ver: <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-rouhani-russia-idUSKCN1AW11R>.

²²⁰ Foreign Minister Sergey Lavrov’s remarks and answers to media questions at a joint press conference following talks with Foreign Minister of Bolivia Fernando Huanacuni Mamani, Moscow, August 16, 2017. The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation [consulta 26-08-17]. Ver: http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2837366.

²²¹ BERMAN, I. “Why Russia Won’t hepl Trump On Iran” en *Foreign Affairs*, February 2017 [consulta 26-08-17]. Ver: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-02-10/why-russia-wont-hepl-trump-iran>.

mental para abastecer energéticamente al gigante asiático, de ahí que el 80% de las importaciones chinas sean hidrocarburos, es decir, un cuarto de la producción petrolera actual de Irán tiene como destino China. En la visita del presidente chino Xi Jinping a Teherán, a principios de 2016, la primera de un líder chino en 14 años, se acordó aumentar el comercio entre ambos países en la próxima década hasta alcanzar 600.000 millones de dólares, así como incluir a Irán en las inversiones del macro-proyecto chino, “One Belt, One Road”²²².

Por su parte, las empresas chinas, no están dejando pasar la oportunidad de consolidar su presencia en el país persa frente a la nueva competencia occidental. Conforme al PAIC, Irán está procediendo a remodelar la central de agua pesada de Arak en colaboración con empresas chinas²²³, la China National Petroleum Corporation participa del consorcio liderado por la francesa Total y Sinopec compite por adjudicarse la explotación de varios campos petrolíferos. Además en 2016 empezó a funcionar la primera línea de ferrocarril que une Teherán con la provincia china de Zhejiang, reduciendo a 15 días una travesía que en barco supone mes y medio²²⁴.

La entrada en vigor del acuerdo nuclear también ha impulsado las relaciones políticas entre Teherán y Pekín. En 2016 ambos firmarían un acuerdo de cooperación militar²²⁵ y China ha apoyado, junto con Rusia, la entrada de Irán en la Organización de Cooperación de Shangai²²⁶. En relación con el acuerdo nuclear, Pekín se ha mostrado desde un principio contrario al revisionismo radical postulado por Donald Trump. En vísperas de que el nuevo presidente tomara posesión, el ministro de asuntos exteriores chino, Wang Yi, recordó, “maintaining the deal’s continued, comprehensive and effective implementation is the responsibility and common interest of all parties, and should not be impacted by changes in the internal situation of each country”²²⁷, en clara alusión al cambio en la Casa Blanca.

La decisión de Estados Unidos de imponer sanciones a Irán por su programa de misiles balísticos ha alcanzado a entidades chinas, acusadas de proveer a Te-

²²² HIDALGO GARCÍA, M.M. Op. cit. p. 11.

²²³ “Chinese, Iranian firms to sign first nuclear plant redesign contracts”, April 20th 2017. *Reuters* [consulta 26-08-17]. Ver: <http://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-china-idUSKBN17M0XS>.

²²⁴ KAMALI DEGHAN, S. “China’s Silk Road revival steams ahead as cargo train arrives in Iran”, February 15th 2016. *The Guardian* [consulta 26-08-17]. Ver: <https://www.theguardian.com/business/2016/feb/15/chinas-silk-road-revival-steams-ahead-as-cargo-train-arrives-in-iran>.

²²⁵ Recientemente ambos llevarían a cabo maniobras militares conjuntas. “Iran and China conduct naval drill in Gulf”, June 18th 2017. *Reuters* [consulta 26-08-17]. Ver: <http://www.reuters.com/article/us-iran-china-military-drill-idUSKBN1990EF>.

²²⁶ FULTON, J. “China is trying to pull Middle East countries into its version of NATO”, June 21st 2017. *The Washington Post* [consulta 26-08-17]. Ver: https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/06/21/how-china-is-shifting-toward-the-middle-east/?utm_term=.816a9b386bf2.

²²⁷ “China says Iran nuclear deal participants should stick to pact, despite internal changes”, December 2016. *Reuters* [consulta 26-08-17]. Ver: <http://www.reuters.com/article/us-china-iran-nuclear-idUSKBN1>.

herán del material y la tecnología necesaria para llevar a cabo dichos ensayos²²⁸. La cuestión ha sido duramente criticada por Pekín, “China is opposed to the blind use of unilateral sanctions particularly when it damages the interests of third parties. I think the sanctions are unhelpful in enhancing mutual trust and unhelpful for international efforts on this issue²²⁹”, declararía la portavoz del Ministerio de asuntos exteriores chino.

Por último, la India también ha desarrollado importantes intereses con Irán, principalmente económicos²³⁰, sin olvidar que 45 millones de musulmanes chiíes viven en la India. Nueva Delhi es el segundo socio comercial de la economía persa, con intercambios anuales de bienes valorados en unos 9.000 millones de dólares, con especial relevancia de los hidrocarburos que representan el 70% de las importaciones indias, mientras que los iraníes adquieren alimentos y materias primas²³¹.

La voluntad de relanzar las relaciones se puso de manifiesto en la cumbre irano-india celebrada en 2016²³². Uno de los puntos clave de la reunión sería el desarrollo del estratégico puerto de Chabahar en la costa iraní del golfo de Omán, que Nueva Delhi quiere convertir en su puerta de entrada a Asia central, sorteando a su rival, Pakistán²³³ y logrando así alguna posibilidad de competir con el proyecto chino “One Belt, One Road”, que también estaría desarrollando un importante complejo portuario en la ciudad pakistaní de Gwadar²³⁴. El fin del aislamiento internacional iraní facilitaría la firma de un acuerdo trilateral entre Irán, India y Afganistán, comprometiéndose Nueva Delhi a un inversión de 500 millones de dólares para modernizar las infraestructuras del puerto. Otro gran proyecto que se estaría revitalizando²³⁵ con la entrada en vigor del PAIC es el International North-South Transportation Corridor (INSTC), por el cual, la India,

²²⁸ 2017 OFAC Recent Actions. Office of Foreign Assets Control. U.S. Treasury [consulta 26-08-17]. Ver: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Pages/default.aspx>.

²²⁹ «China complains to U.S. about new Iran sanctions», May 18th 2017. *Reuters* [consulta 26-08-17]. Ver: <http://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-usa-china-idUSKCN18E0UC>.

²³⁰ El levantamiento de las sanciones ha permitido que la India pague a Irán 6.500 millones de dólares que le debía por las provisiones de petróleo recibidas y no pagas al momento.

²³¹ Iran. The Observatory of Economic Complexity. MIT Media Lab Macro Connections Group. Massachusetts Institute of Technology [consulta 26-08-17]. Ver: <http://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/irn/>.

²³² ETHIRAJAN, A. «India's Narendra Modi woos Iranian leaders», May 21st 2016. *BBC News* [consulta 26-08-17]. Ver: <http://www.bbc.com/news/world-asia-india-36329915>.

²³³ Las relaciones entre Irán y Pakistán presentan varias dificultades lo que ha facilitado una relación más cordial con India. La presencia de grupos terroristas en el Baluchistán pakistaní desde donde atacan territorio iraní, la pertenencia a la coalición islámica antiterrorista liderada por Riad y el nombramiento del pakistani Raheel Sharif como su comandante o la incapacidad de Islamabad de cumplir con algunos proyectos de infraestructuras gasísticas conjuntos, han enturbiado las relaciones. Ver, KATZMAN, K. Op. cit. p. 24.

²³⁴ ROWDEN, R. (2017) *Understanding foreign relations between India and Iran*. Sheffield Polical Economy Research Institute. University of Sheffield [consulta 26-8-17]. Ver: <http://speri.dept.shef.ac.uk/2017/7/12/understanding-foreign-relations-between-india-and-iran/>.

²³⁵ SINGH ROY, M. (2015) *International North-South Transport Corridor: Re-energising India's Gateway to Eurasia*. Institute for Defense Studies and Analyses (IDSA) [consulta 26-08-17]. Ver: http://www.idsa.in/issuebrief/InternationalNorthSouthTransportCorridor_msroy_180815.

junto con Irán y Rusia, planean desarrollar un conjunto de infraestructuras que permitan conectar la India con Eurasia.

A pesar de las posibilidades de colaboración entre los dos países en esta nueva etapa, las vitales relaciones de Nueva Delhi con Washington han hecho que el gobierno de Narendra Modi no haya querido apostar más por un acercamiento con Teherán ante la posibilidad de enojar al presidente estadounidense²³⁶. Además, recientes diferendos en la adjudicación de contratos por parte de Irán a favor de multinacionales occidentales en lugar de empresas indias, no han gustado a Nueva Delhi²³⁷. Ello ha conllevado que las expectativas de una nueva alianza entre Irán y la India se hayan rebajado considerablemente.

²³⁶ RANJAN, A. "Rising Iran-US tensions: Govt asks Indian firms to go slow on Chabahar projects", March 29th 2017. *The Indian Express* [consulta 26-08-17]. Ver: <http://indianexpress.com/article/business/business-others/rising-iran-us-tensions-govt-asks-indian-firms-to-go-slow-on-chabahar-projects-4590091/>

²³⁷ "India's oil imports from Iran plunge over gas field row", June 15th 2017. *Reuters* [consulta 26-8-17]. Ver: <http://www.reuters.com/article/india-oil-iran-idUSL3N1JA4BU>

5. LAS RELACIONES HISPANO-IRANÍES

El 16 de marzo de 2016 atracó en la bahía de Algeciras el petrolero Monte Toledo con una carga de crudo procedente de la República Islámica de Irán. No se trataba de un cargamento cualquiera. Era el primer petróleo iraní que llegaba no solo a España, sino a Europa, después de la entrada en vigor del PAIC²³⁸, lo que resalta la importancia de los vínculos entre España e Irán que se remontan 400 años en la historia²³⁹.

Tradicionalmente España ha mantenido unas relaciones cordiales con Irán gracias a la ausencia de contenciosos históricos. Con anterioridad a la imposición de sanciones internacionales Irán era uno de los mayores proveedores de petróleo a España, con una cuota de alrededor de un 14%. Además España era el 5.º mayor exportador de la Unión Europea al país persa, con un valor superior a los 650 millones de euros, frente a los 4.000 millones de euros de importaciones persas. La imposición de sanciones multilaterales y europeas a partir de 2009 afectaría notablemente a los intereses españoles en Irán, particularmente, como consecuencia del embargo de hidrocarburos. Las importaciones procedentes de Irán caerían por debajo de los 100 millones de euros y las exportaciones españolas se reducirían más de la mitad²⁴⁰. Empresas españolas instaladas en el país como Repsol, cerraron sus oficinas, lo que provocaría que los flujos de inversión fueran prácticamente inexistentes.

²³⁸ MASEGOSA, J.L. Op. cit. p. 4.

²³⁹ Felipe III envió la primera embajada española a la Persia del imperio safávida, gobernada entonces por Abás el Grande. La representación iría presidida por García de Silva y Figueroa, llegando a Isfahán, la capital del imperio, en 1617. Su obra *Totius legationis suae et Indicarum rerum Persidisque commentarii*, es considerada uno de los más valiosos documentos para conocer la Persia del momento. CORDOBA, J.M. Un caballero español en Isfahán. La embajada de Don García de Silva y Figueroa al sha Abbás el Grande (1614-1624), en *Arbor* (CSIC) CLXXX, 711-712 (Marzo-Abril 2005), 645-669 pp.

²⁴⁰ Irán. Relaciones bilaterales. ICEX Secretaría de Estado de Comercio [consulta 27-08-17]. Ver: <http://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-pais/relaciones-bilaterales/index.html?idPais=IR>.

Desde entonces España se ha mostrado favorable a la resolución de la controversia generada por el programa nuclear iraní a través de la negociación. Si bien España no participaría directamente del diálogo emprendido por el 3E/UE+3 y Teherán, sí querría jugar de manera indirecta, un papel como impulsor de las negociaciones entre las partes. Todo ello en un contexto especial para la política exterior española, como fue la campaña de la candidatura española al puesto de miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante el bienio 2015-2016.

En los márgenes de la semana ministerial de Naciones Unidas de 2013, el presidente del gobierno español, Mariano Rajoy, tuvo la oportunidad de reunirse con el recién elegido Hassan Rohani, un encuentro marcado por la reanudación de las negociaciones sobre el programa nuclear²⁴¹. El llamamiento a un diálogo constructivo y a una solución negociada se repetiría con la visita que al año siguiente realizaría a Irán²⁴² el ministro de asuntos exteriores y cooperación, José Manuel García-Margallo. Se trataba de la primera visita de un ministro español a Irán en 10 años, un signo, por tanto, del apoyo de Madrid a la actitud dialogante del nuevo ejecutivo y al avance de las negociaciones²⁴³.

A partir de 1 de enero de 2015 España se sentaría como miembro no permanente del Consejo de Seguridad y presidiría entre otros, el Comité de sanciones contra Irán creado por la resolución 1737 (2006), para velar por el adecuado cumplimiento del régimen de sanciones multilaterales impuestas a la República Islámica²⁴⁴. Sin embargo, esta tarea no duraría todo el bienio. En julio se concluían las negociaciones del acuerdo nuclear lo que el gobierno español recibiría con profunda satisfacción, reiterando su plena disposición a colaborar en la aplicación del acuerdo y recordando que, en su calidad de presidente del Comité 1737, España velaría por la correcta aplicación del acuerdo alcanzado²⁴⁵. Pocos días después, el acuerdo sería llevado al Consejo de Seguridad, donde se aprobaría por

²⁴¹ PEIRÓN, F. “Rajoy sí que habla cara a cara con Rohani”, 26 de septiembre 2013. *La Vanguardia* [consulta 28-08-17]. Ver: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20130926/54390058980/rajoy-si-que-habla-cara-a-cara-con-rohani.html>.

²⁴² El ministro García-Margallo viaja a Irán. Nota de prensa de 28 de febrero 2014. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación [consulta 28-08-17]. Ver: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/NOTAS_P_2014/20140228_NOTA047.aspx.

²⁴³ En el 2014 España recibiría las visitas del vicepresidente iraní, Ali Nayafi, y el viceministro de asuntos exteriores, Mehdi Danesh Yazdi. Ver: Ficha país: Irán, febrero 2017. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación [consulta 28-08-17], en http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/IRAN_FICHA%20PAIS.pdf.

²⁴⁴ Poco después de firmarse el 2 de abril de 2015 en Lausana el acuerdo marco previo al PAIC, el ministro de asuntos exteriores iraní viajó a Madrid, tras cinco años sin que un ministro de exteriores iraní visitase España. OLMO, G. “Javad Zarif: «Esperamos que España ayude a acabar con las sanciones a Irán»”, 15 de abril de 2015. *ABC* [consulta 28-08-17]. Ver: <http://www.abc.es/internacional/20150415/abci-ministro-exteriores-iran-entrevista-201504142146.html>.

²⁴⁵ Acuerdo sobre el programa nuclear iraní. Comunicado de 14 de julio de 2015. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación [consulta 28-08-17]. Ver: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2015_COMUNICADOS/20150714_COMU205.aspx.

unanimidad la resolución 2231, copatrocinada por todos los Estados miembros del Consejo de Seguridad. A partir de entonces el papel de España en el Comité 1737 cambiaría con el objetivo ahora, de velar por el proceso de transición en el régimen de sanciones conforme Irán cumpliera con sus compromisos. Finalmente, cuando la AIEA verificó el cumplimiento por Teherán de las condiciones para la entrada en vigor del PAIC en enero de 2016, los trabajos del Comité 1737 finalizaron y España sería designada por el Consejo de Seguridad como país facilitador²⁴⁶ de la resolución 2231, un signo más de la confianza depositada por todas las partes en Madrid para ayudar en este complejo asunto.

La llegada del Día de Aplicación sería recibida por el gobierno español con la confianza en que Irán cumpla completamente con sus obligaciones, de forma que pueda reintegrarse en la comunidad internacional y mejorar así la estabilidad y la seguridad de Oriente Próximo²⁴⁷. Pero el respaldo español al acuerdo nuclear y al gobierno de Rohani ya se había materializado meses antes, en la visita encabezada por el ministro García-Margallo junto con la entonces ministra de fomento, Ana Pastor y el ministro de industria, energía y turismo, José Manuel Soria, a Teherán²⁴⁸. Dicho encuentro tendría un importante contenido político, centrado en el acuerdo nuclear, garantizando a Irán el apoyo español en Naciones Unidas, así como en la Unión Europea, África del norte y América Latina. Pero la visita tendría también una considerable carga de negocios con vistas a facilitar las relaciones económicas tras el levantamiento de las sanciones internacionales, de ahí que más de 25 empresas españolas acompañaran a la delegación.

A partir de entonces se ha hecho un esfuerzo por relanzar las relaciones entre ambos países. Desde un punto de vista político, con el acuerdo nuclear y sus consecuencias como telón de fondo, se ha incrementado el intercambio de visitas y el espectro de las conversaciones. La colaboración en el ámbito nuclear civil, la cooperación judicial, el turismo²⁴⁹ o el acercamiento de ambas sociedades con

²⁴⁶ El facilitador es nombrado cada año por el Consejo de Seguridad de entre sus miembros. Entre sus tareas está el informar cada 6 meses a los demás miembros de Consejo de Seguridad acerca de su labor y de la aplicación del acuerdo. También se han llevado a cabo exposiciones informativas a los Estados miembros. El facilitador contará con el apoyo de la División para asuntos del Consejo de Seguridad del Departamento de asuntos políticos de la Secretaría. Tras España, el facilitador elegido para el año 2017 ha sido Italia. Su regulación se recoge en la Nota de la Presidencia del Consejo de Seguridad de fecha 16 de enero de 2016 S/2016/44, ver: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2016/44>.

²⁴⁷ Aplicación del acuerdo nuclear con Irán. Comunicado de 17 de enero 2016. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación [consulta 28-08-17]. Ver: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2016_COMUNICADOS/20160117_COMU014.aspx.

²⁴⁸ España e Irán relanzarán las relaciones bilaterales si se cumple el acuerdo del 14 de julio. Nota de prensa del 7 de septiembre de 2015. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación [consulta 28-08-17]. Ver: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Paginas/Noticias/20150907_MINISTERIO9.aspx.

²⁴⁹ Tras 11 años sin conexiones directas en junio de 2017 se inauguró el primer vuelo directo entre Barcelona y Teherán operado por la compañía iraní Mahan Air. MESEGUER, M. "El Prat inaugura el primer vuelo directo entre Barcelona y Teherán", junio 2017. *La Vanguardia* [consulta 28-08-17]. Ver: <http://www.lavanguardia.com/economia/20170622/907614/barcelona-el-prat-teheran-iran-mahan-air.html>

motivo de la celebración del 4º centenario de las relaciones hispano-persas, han sido asuntos de interés común²⁵⁰ tratados recientemente. No obstante, es la situación de Oriente Próximo, una región estratégica para España, el tema político de mayor trascendencia en las actuales relaciones entre España e Irán. Madrid ya dispone de un elevado nivel de interlocución con Arabia Saudí e Israel, de forma que, este renovado acercamiento con Irán podría potenciar más el papel de España como interlocutor privilegiado con todos los actores de la región. Conflictos como el de Siria o Yemen, la lucha contra el Daesh o el impulso al proceso de paz entre israelíes y palestinos, son asuntos prioritarios para la política exterior española en los que Irán juega, o puede jugar, un papel decisivo. Es por ello que, el valor añadido de España en Oriente Próximo no podría sino aumentar si estrecha sus lazos con Teherán siempre partiendo del respeto a los compromisos adquiridos en el PAIC.

Las relaciones con Irán resultan también de especial importancia desde un prisma económico. Las nuevas oportunidades que se abren en el mercado iraní están intentando ser aprovechadas por empresarios e inversores españoles que compiten con sus rivales europeos y no europeos. Para ello cuentan con el apoyo de las autoridades españolas lo que ha permitido ya la firma de un MOU entre la Cámara de comercio de España y la de Teherán en 2015 y un segundo MOU entre la Secretaría de Estado de Comercio de España y el Ministerio de Industria, Minas y Comercio de Irán sobre cooperación económica en el 2016, negociándose actualmente la Hoja de ruta de este último²⁵¹. El nuevo impulso a las relaciones tras el levantamiento de las sanciones ha significado un incremento de los datos macroeconómicos aunque el ritmo de recuperación aún es lento.

En el año 2016 el flujo comercial bilateral superó por primera vez desde 2012 los 1.000 millones de euros, representando el petróleo iraní un 70% del total. En materia de inversiones, las infraestructuras, las energías renovables o la modernización de las instalaciones de explotación de hidrocarburos, son sectores con gran potencial donde las empresas españolas líderes podrían competir. Sin embargo, por ahora, las empresas españolas están regresando tímidamente a Irán, ante la incertidumbre que aún sienten en el largo plazo. Hasta el momento el contrato firmado en 2017 entre la española Tubacex y la Compañía nacional de petróleo de Irán para la fabricación de tubos para la producción de gas, es el mayor contrato sellado por una empresa española, con un valor de 550 millones

²⁵⁰ Así se pone de manifiesto con la visita a España en 2016 del viceministro iraní de asuntos exteriores para Europa y América, y el viceministro de asuntos exteriores para asuntos consulares y parlamentarios. Por parte española habría que señalar la visita del presidente del Consejo de seguridad nuclear, la del Secretario de Estado de comercio o el reciente viaje del presidente del Senado, Pío García-Escudero, con motivo de la toma de posesión del ejecutivo de Hassan Rohani.

²⁵¹ España ya tiene firmado con Irán un Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones de 2002 y un Convenio sobre doble imposición firmado en 2003.

de euros²⁵². Entre otras iniciativas cabe destacar el proyecto de Meliá Hoteles con la construcción del primer hotel de cinco estrellas gestionado por una compañía extranjera en Irán²⁵³ o el desembarco de Telepizza²⁵⁴. La petrolera CEPSA está participando en distintos procesos de licitación para la explotación de yacimientos²⁵⁵, además tanto CEPSA como Repsol han reanudado la compra de crudo iraní para procesar en sus refinerías²⁵⁶. Por parte iraní, a inicios de 2016 se anunció la intención de construir una refinería en el sur de la península²⁵⁷ con una inversión de 1.800 millones de euros, aunque la propuesta no se ha concretado más.

El futuro del acuerdo nuclear es la principal barrera a la reanudación plena de las relaciones económicas y sigue siendo uno de los temas de preocupación mutua para Madrid y Teherán. En su encuentro de febrero de 2017 con su homólogo iraní, el ministro de exteriores, Alfonso Dastis, expresó la voluntad compartida de trabajar por consolidar el acuerdo nuclear²⁵⁸. Igualmente, el presidente del gobierno, Mariano Rajoy en la felicitación que dirigió al reelegido Hassan Rohani, recordó el compromiso en la defensa por preservar y cumplir el acuerdo²⁵⁹. Si bien es cierto que España no ha entrado a valorar oficialmente los ensayos balísticos iraníes ni tampoco las resultantes sanciones estadounidenses, Madrid continúa apelando a todas las partes a cumplir de forma íntegra con el PAIC, única garantía para iniciar la recuperación de la confianza entre Irán y el resto del mundo.

²⁵² “Tubacex firma un contrato de 550 millones con el sector energético iraní”, 24 de mayo de 2017. *El País* [consulta 28-08-17]. Ver: https://economia.EPLais.com/economia/2017/05/24/actualidad/1495632754_224823.html.

²⁵³ Meliá Hotels International anuncia su primer hotel Gran Meliá en Irán junto con un gran grupo industrial e inmobiliario iraní. Sala de prensa. Meliá Hotels International [consulta 28-08-17]. Ver: <http://www.meli-hotels-international.com/es/sala-de-prensa/02032016/melia-hotels-international-anuncia-su-primer-hotel-gran-melia-iran-junto-un>.

²⁵⁴ “Telepizza aterriza en Irán”, 1 de julio 2017. *Expansión* [consulta 28-08-17]. Ver: <http://www.expansion.com/empresas/distribucion/2017/07/01/5957776146163f673f8b4581.html>.

²⁵⁵ “Cepsa aspira a desarrollar nuevos proyectos de petróleo y gas en Irán”, 3 de enero de 2017. *Europa Press* [consulta 28-08-17]. Ver: <http://www.europapress.es/economia/noticia-cepsa-aspira-desarrollar-nuevos-proyectos-petroleo-gas-iran-20170103134606.html>.

²⁵⁶ “Repsol compra otro millón de barriles de crudo a Irán”, 27 de junio 2016. *ABC* [consulta 28-08-17]. Ver: http://www.abc.es/economia/abci-repsol-compra-otro-millon-barriles-crudo-iran-20167_noticia.html

²⁵⁷ GONZÁLEZ, M y NOCEDA, M.A. “Irán asegura que invertirá 1.800 millones en una nueva refinería”, 5 de febrero de 2016. *El País* [consulta 28-08-17]. Ver: https://economia.EPLais.com/economia/2016/02/04/actualidad/1454615238_220711.html.

²⁵⁸ <https://twitter.com/AlfonsoDastisQ/status/832932197879390209>.

²⁵⁹ Rajoy felicita al presidente de la República Islámica de Irán, 21 de mayo de 2017. Sala de prensa. La Moncloa-Presidencia del Gobierno [consulta 28-08-17]. Ver: <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2017/210517rohani.aspx>.

6. CONCLUSIONES

“Lo mejor de Shahname es el final²⁶⁰”, dice un popular refrán persa, refiriéndose a la epopeya nacional escrita por Ferdowsí hacia el año 1000 d.C. Un milenio después, el Plan de Acción Integral Conjunto es otro documento clave para Irán que puede determinar el futuro de la República Islámica y de su pueblo.

El PAIC tiene una doble naturaleza. Por un lado es un acuerdo técnico que pretende eliminar la posibilidad de que Irán desvíe sus capacidades nucleares civiles a objetivos militares, en especial, el arma nuclear. Ello ha supuesto la imposición de una serie de obligaciones técnicas a Irán para modificar su programa nuclear. Hasta el momento, la Agencia internacional de la energía atómica ha venido dando fe de que Teherán cumple correctamente con todos los requisitos y compromisos técnicos adquiridos por el PAIC.

Al mismo tiempo, el acuerdo nuclear tiene una naturaleza política instrumental. El levantamiento de sanciones internacionales y la reincorporación de la República Islámica de Irán a la comunidad internacional, son una medida preventiva, a medio y largo plazo, para hacer ver a las autoridades de Teherán y al pueblo iraní las ventajas de cumplir con las normas internacionales y evitar así futuras políticas radicales que devolverían a Irán al ostracismo. Esto implica, además del compromiso de poner fin a las restricciones impuestas sobre Irán, que la comunidad internacional debe hacer un esfuerzo por incluir a Irán en los foros de discusión regionales y extra regionales, facilitando la desaparición de prejuicios y ayudando a construir nuevos lazos de confianza recíproca. En este sentido, la Unión Europea y sus Estados miembros, incluida España, están trabajando en la dirección adecuada, demostrando a Teherán que las relaciones con Occidente pueden ser un juego de suma positiva en el que todos encuentren oportunidades de ganar algo. Al contrario, la actitud hostil de la administración

²⁶⁰ Shahname o Libro de los Reyes recoge toda la historia del actual Irán, desde la creación del mundo, hasta la llegada de las fuerzas árabes musulmanas y la consabida derrota del Impero Sasánida en el siglo VII d.C.

Trump en Estados Unidos y de Israel, así como los vivos recelos de Arabia Saudí y otros países del Golfo, no solo dificultan la normalización de la situación de Irán en la escena internacional, sino que ponen en peligro la supervivencia de PAIC, lo que dejaría un vacío en la seguridad y no proliferación de Oriente Próximo que difícilmente podría volver a cerrarse una vez rota la ya frágil confianza existente a día de hoy. Los escépticos con el PAIC deberían darse cuenta de lo fundamental de su correcta aplicación a tenor de lo amplias y duraderas que podrían ser las consecuencias de su plena aplicación.

A nivel doméstico iraní, la elección de próximo Líder Supremo es la gran cita que definirá el porvenir de Irán. Con un anciano Alí Jamenei, es probable que el actual Consejo de Expertos tenga que elegir a lo largo de los próximos 7 años que restan hasta sus siguientes elecciones, al sucesor del ayatolá. Dado que en el Consejo de Expertos se sienta actualmente una mayoría conservadora, que no radical, sería vital que fueran conscientes de los aspectos positivos del PAIC, en lugar de considerarlo un engaño de Occidente. Los sentimientos anti iraníes de Donald Trump dan pie a que los más radicales consoliden sus posiciones y que por tanto, consideren a Occidente como un enemigo y al PAIC como una restricción a la soberanía y defensa de Irán. El presidente Trump debería darse cuenta de las consecuencias de sus beligerantes declaraciones, pero también el nuevo ejecutivo de Rohani debe ser consciente de los efectos de las provocaciones iraníes. Ciertamente, el gobierno del moderado Rohani debe guardar los equilibrios internos cediendo en ocasiones ante los sectores más conservadores y radicales, particularmente la Guardia Revolucionaria. Así estaría ocurriendo con el programa de misiles balísticos, el cual, aunque no sea contrario literalmente a la letra del PAIC, sí supone la inobservancia de un llamamiento expresamente recogido en el acuerdo nuclear, lo que justifica los recelos de sus detractores en Estados Unidos, Israel o el golfo Pérsico. Como consecuencia, las provocaciones de ambas partes alimentan un círculo vicioso de críticas y desconfianza que solo beneficia a los contrarios al acuerdo nuclear.

Igualmente, todos, tanto la comunidad internacional como los moderados en el poder en Teherán, deben darse cuenta de la importante relación entre la aplicación del PAIC y la juventud iraní. En una sociedad mayoritariamente joven, la imagen que las nuevas generaciones se hagan del entorno internacional y de Occidente en particular, dependerá de si la aplicación de acuerdo nuclear está a la altura de sus expectativas. El PAIC ha sido motivo de esperanza entre los más jóvenes que ven en él un futuro mejor, pero si estas expectativas se frustran, ya sea porque los países occidentales no cumplen su parte del acuerdo o no son capaces de eliminar las incertidumbres existentes, o bien porque Rohani, reelegido por una amplia mayoría, no es capaz de abrir lentamente Irán al resto del mundo y llevar a cabo las reformas necesarias, entonces la juventud podría echarse en los brazos de los más conservadores, haciendo del PAIC a largo plazo, papel mojado.

A nivel regional, para la resolución de los conflictos que asolan Oriente Próximo es necesaria la participación de Irán, porque, se quiera reconocer o no, es una potencia regional que participa directa o indirectamente en los mismos. El cumplimiento del acuerdo nuclear debe hacer que Irán pase de ser un paria a convertirse en un actor reconocido por todos. El futuro de Siria y de Al-Asad, el conflicto de Yemen, la reconstrucción del Estado iraquí o la lucha contra el Daesh, son todos desafíos regionales en los que Teherán tiene algo que decir y merece ser escuchado, aunque no siempre tenga la razón. Arabia Saudí y sus aliados suníes no deben enrocarse en posturas que obvian el peso propio de Irán y el papel que está llamado a jugar, pues de lo contrario los conflictos no se cerrarán nunca de forma definitiva. Paralelamente, Teherán también debe hacer un esfuerzo para calmar a sus vecinos más susceptibles, trabajando con Estados como Omán y Kuwait, que ya han hecho de mediadores en otras ocasiones, y dando muestras de confianza para destruir los prejuicios anti iraníes que perduran en la península Arábiga.

A nivel internacional, el PAIC es una nueva oportunidad para reiniciar las relaciones entre Irán y el resto del mundo de manera integral. En ello no solo hay importantes intereses económicos en juego, sino también intereses políticos. Europa está viendo como decenas de miles de refugiados llegan a su territorio huyendo de los conflictos de Siria, Irak o Afganistán, en cuya resolución Teherán tiene algo que aportar. La lucha contra el terrorismo yihadista internacional es otro reto compartido del que, tanto Irán como Occidente, han sido víctimas y en el que se precisa trabajo conjunto y coordinación para hacerlo frente. El éxito en la gestión y aplicación del PAIC marcaría un hito en las políticas de no proliferación, sentando un precedente que podría ser imitado para frenar otros desafíos de similar naturaleza como por ejemplo, el de Corea del Norte con su programa nuclear y sus misiles balísticos. Consciente de todo esto, Estados Unidos debería reconsiderar su beligerancia actual y promover, desde el estricto cumplimiento del PAIC, una crítica constructiva, no destructiva, para impulsar junto con sus aliados del 3E/UE+3, los objetivos últimos del acuerdo nuclear.

Para acabar con la incertidumbre que actualmente generan ciertos aspectos del acuerdo nuclear, en particular el programa de misiles balísticos y el Irán post-acuerdo, la comunidad internacional dispone de varias opciones. Una primera propuesta sería prorrogar el acuerdo, de forma que el régimen de restricciones al programa nuclear se mantenga durante un periodo mayor de tiempo, al igual que el levantamiento de sanciones, dando una mayor previsibilidad a largo plazo aunque sin corregir el fundamento de las suspicacias. Una segunda opción es la de incluir una adenda o renegociar el acuerdo incidiendo en los aspectos controvertidos. Las negociaciones serían probablemente tan complejas como las del PAIC, pero con los debidos incentivos a Irán y garantías para el resto, el acuerdo no sería imposible. El mayor escollo vendría de la persistencia del

obstruccionismo estadounidense, lo que a día de hoy hace imposible esta alternativa. Si Estados Unidos cambiase su actitud, sin dejar de lado su firmeza, la posibilidad de un acuerdo bilateral con Teherán para solucionar sus diferencias podría ser otro medio de distensión y estabilidad, aunque las probabilidades de que se produjera son también reducidas actualmente. Todavía aún más difícil sería intentar promover en Oriente Próximo la creación de una organización de seguridad colectiva inclusiva, una suerte de OSCE para la región, que impulsase medidas de confianza recíproca y supervisión conjunta para conjurar los miedos entre vecinos.

Quizás las alternativas más viables serían aquellas más técnicas y generales. Sería el caso de la creación de un banco internacional de combustible nuclear o consorcios internacionales para la gestión del uranio enriquecido o el reprocesamiento de materiales irradiados. La participación de Irán en estos proyectos, en pie de igualdad con cualquier otro Estado, podría ser más realista y evitaría que Irán (y otros Estados) dispusieran de capacidades nucleares que puedan desviarse a fines militares. Impulsar la entrada de Irán (y otros países de Oriente Próximo) en el Código de conducta de La Haya contra la proliferación de misiles balísticos o en el Régimen de control de tecnología de misiles, son quizás otras opciones con más posibilidades de prosperar y que también proporcionarían confianza en el país y seguridad a la región.

Por último, desde un punto de vista propiamente español, la entrada en vigor del PAIC supone una gran ocasión para recuperar el terreno perdido en el país persa, tanto en el campo político como en el comercial. Nuestro país podrá demostrar una vez más, su voluntad de hacer de Oriente Próximo una región prioritaria de la política exterior española, en donde, desde el respeto al derecho internacional y a los derechos humanos, España quiere jugar un papel constructivo y decisivo que beneficie a todos.

El Plan de Acción Integral Conjunto es, en definitiva, un instrumento y una oportunidad más para lograr la estabilidad y la seguridad en Oriente Próximo. Sus consecuencias son muchas y variadas, pero solamente de su cumplimiento de buena fe por todos los actores concernidos depende que el acuerdo dé los resultados esperados. De esta manera, llegado el Día de Finalización y terminada su vigencia, se podrá afirmar, al igual que en el dicho popular persa, lo mejor del acuerdo nuclear es el final.

7. BIBLIOGRAFÍA

ALBERTOS GOYOS, A. “Catar, víctima en el juego de poder suní”, en *Política Exterior*, verano 2017.

ALLISON, G. „Is Iran Still Israel’s Top Threat?“, March 8th 2016, en *The Atlantic*.

ANTÓN ZUNZUNEGUI, S. (2015) *Vigilancia y límites al programa nuclear de Irán: el Plan de Acción Integral Conjunto*. Real Instituto Elcano.

ARTEAGA, F. y ESCRIBANO, G. (2012) *Irán y el cierre del Estrecho de Ormuz: analizando los riesgos militares y energéticos* (ARI). Real Instituto Elcano.

AMIRAH FERNÁNDEZ, H. (2015) “Las múltiples crisis de Oriente Medio”, en *Quaderns de la Mediterrania*, N.º 22. Instituto Europeo del Mediterráneo.

BAUER, K. (2017) *Iran on Notice*. The Washington Institute for Near East Policy.

BERMEJO, R. y GUTIÉRREZ CESÁREO. “Del programa nuclear de la República Islámica de Irán y de su evolución (política y derecho), en *Anuario español de Derecho Internacional*, Vol. 31, 2015, pp. 7 a 63.

BLOCKMANS, S. y VIAUD, A. (2017) *EU Diplomacy and the Iran Nuclear Deal: Staying power?*. Center for European Policy Studies (CEPS).

BERMAN, I. “Why Russia Won’t help Trump On Iran”, en *Foreign Affairs*, February 2017.

CASTRO, J.I. “El resurgimiento de Irán como potencia tras el levantamiento de sanciones internacionales”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol 2, N.º 2, 2016, p. 11 a 30.

CÓRDOBA, J.M. Un caballero español en Isfahán. La embajada de Don García de Silva y Figueroa al sha Abbás el Grande (1614-1624), en *Arbor* (CSIC) CLXXX, 711-712 (Marzo-Abril 2005), p. 645-669.

DASSA KAYE, D. (2016) *Israel's Iran Policies After the Nuclear Deal*. Perspective, RAND Corporation.

DAVENPORT, K. y KIMBALL D. (2017) *Iran's Ballistic Missile Test: Troubling But Not Cause for Provoking Confrontation*. Arms Control Association.

Deterring Terror: How Israel Confronts the Next Generation of Threats. English Translation of the Official Strategy of the Israel Defense Forces. Special Report 2016. Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard Kennedy School.

EISENSTADT, M. (2015), *Iran and Iraq*. United States Institute of Peace.

EISENSTADT, M. (2017), *Testing the Limits: Iran's Ballistic Missile Program, Sanctions and the IRGC*. The Washington Institute for Near East Policy.

ELBAHTIMY, H. "Rusia, los árabes y la energía nuclear", en *Afkar Ideas*, N.º 53, primavera 2017.

Elecciones presidenciales en Irán: entre la política de apertura y el conservadurismo islámico. Monitor electoral, 12 de mayo de 2017. Centro de Estudios Internacionales, Análisis e Investigación Gilberto Bosques. Senado de la República de México.

GHADDAR, H. (2016) *What's at Stake for Lebanon's New Government?* The Washington Institute for Near East Policy.

GOLDBERG, J. „Israeli Opposition Leader: Iran Deal Will Bring Chaos to the Middle East“, July 16th 2015, en *The Atlantic*.

GOLDBERG, G. „The Obama Doctrine“, April 2016, en *The Atlantic*

HAID, H. (2017) *Pro-regime Militias Are Now the Biggest Obstacle to Ending the Syrian Conflict*. Expert Comment. Chatham House.

HIDALGO GARCÍA, M.M. (2016) *El levantamiento de las sanciones de Irán: economía y seguridad*. Instituto español de estudios estratégicos.

IZEWICZ, P. (2017) *Iran's Ballistic Missile Programme: Its Status and the Way Forward*. EU-Non Proliferation Consortium.

KARMON, E. (2017) *El ISIS y los separatistas suníes tienen a Irán en el punto de mira*. Documento de opinión. Instituto español de estudios estratégicos.

KATZMAN K. (2017) *Iran's Foreign and Defence Policies*. Congressional Research Service USA.

KATZMAN, K. (2017) *Iran Nuclear Agreement*. Congressional Research Service USA.

KATZMAN, K. (2017) *Iran Sanctions*. Congressional Research Service USA.

NÚÑEZ VILLAVERDE, J.A. (2017), *No es Qatar, es Irán*. Real Instituto Elcano.

NÚÑEZ VILLAVERDE, J.A. (2015), *Irán vuelve al redil, ¿y ahora qué?* Real Instituto Elcano.

MALIN, M.B. “Energía nuclear en Oriente Medio: más cooperación en seguridad”, en *Afkar Ideas*, N.º 53, primavera 2017.

MASEGOSA, J.L. “Irán y el Acuerdo nuclear de 2015. Una explicación desde el realismo neoclásico” en *Revista de estudios en seguridad internacional*. Vol. 2, N.º 2 (2016), p. 31 a 66.

MABON, S. “Arabia Saudí, Irán y la geopolítica cambiante de Oriente Medio”, en *Afkar/Ideas*, N.º 46, verano 2015 p. 18.

MAITRE, E. “El acuerdo nuclear con Irán, víctima de la incertidumbre” en *Política Exterior*, N.º 53, primavera 2017.

MARTÍ SEMPERE, C. (2013) *Irán y el arma nuclear. Un análisis del problema*. Documento Marco. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

MILOSEVICH, M. (2017) *La finalidad estratégica de Rusia en Siria y las perspectivas de cumplimiento del acuerdo de Astaná*. Real Instituto Elcano.

MONTOYA, F. (2016) *Irán y su estratégico acuerdo nuclear*. Opinión. Real Instituto Elcano.

RAZOUX, P. (2017) *Où va l'Iran à l'heure de l'élection présidentielle de mai 2017?* Institut de recherche stratégique de l'École militaire.

RENNACK, D.E. (2016) *Iran: U.S. Economic Sanctions and the Authority to Lift Restrictions*. Congressional Research Service.

RIEDEL, B. (2016) *What the Iran deal has meant for Saudi Arabia and regional tensions*. Brookings Institution.

ROWDEN, R. (2017) *Understanding foreign relations between India and Iran*. Sheffield Political Economy Research Institute. University of Sheffield.

SAVYON, A. (2007) *La doctrina del Mahdismo: En la filosofía ideológica y política de Mahmoud Ahmadinejad y el Ayatola Mesbah-e Yazdi*. Instituto de Investigación de Medios de Medio Oriente (MEMRI).

SCHMIERER, R.J. (2015) *The Sultanate of Oman and the Nuclear Deal*. Middle East Policy Council. Journal XXII N.º 4.

SHIHABI, A. (2017) *Kuwait: A Case Study in the Futility of Accommodating the Iranian Regime*. Arabia Foundation.

SKWAREK, U. (2017) *Irán: nuevos tiempos, viejos retos*. Instituto español de estudios estratégicos.

TAKEYH, R. (2017) *The Nuclear Deal Fallout: The Global Threat of Iran*. Council on Foreign Relations.

TOUMAJ, A. (2014) *Iran's Economy of Resistance: implications for future sanctions*. Critical Threats Project of the American Enterprise Institute.

WINTER, J., GRAMER, R. „Trump Assigns White House Team to Target Iran Nuclear Deal, Sidelining State Department“, en *Foreign Policy*, July 21st 2017.

ZACCARA, L. (2016) *Implicaciones internas y regionales de la reelección de Rohani*. Observatorio político y electoral del mundo árabe y musulmán OPE-MAM. Universidad Autónoma de Madrid.

ANEXO I

BREVES CONSIDERACIONES TÉCNICAS ACERCA DEL ENRIQUECIMIENTO DE URANIO, EL AGUA PESADA Y EL ARMA NUCLEAR²⁶¹.

Una bomba nuclear es aquel arma que utiliza material fisible, ya sea uranio o plutonio, para provocar una reacción nuclear que libere una ingente cantidad de energía descontrolada con fines destructivos.

El uranio natural se compone en un 99% de isótopos U-238 mientras que solo un 0,7% se corresponde con isótopos de U-235, el isótopo fisible más abundante en la naturaleza. Sin embargo, dada su escasa concentración natural es necesario someter al uranio a tratamientos de enriquecimiento para aumentar su cantidad de U-235.

Entre los distintos y complejos tratamientos para enriquecer uranio destacan los procesos de difusión gaseosa del material. De esta forma, mediante la transformación del uranio natural en hexafluoruro de uranio se le somete a un proceso de centrifugado. Con este tratamiento se consigue separar, gracias a la fuerza centrífuga, los isótopos de U-238 de los U-235, ya que los primeros son más pesados que los segundos. Si este proceso se repite en cascada, es decir, si lo producido por una centrifugadora es enviado a una segunda y así sucesivamente, se pueden elevar los niveles de enriquecimiento de uranio a cotas muy altas.

Para las aplicaciones civiles del uranio, como su uso en centrales nucleares, basta con un enriquecimiento de entre el 1,5% y el 4%. En cambio, para su utilización con fines militares, se suele requerir un nivel de enriquecimiento superior al 40%, y para el caso de una bomba atómica, tendría que ser de un nivel cercano al 100%.

Por otro lado, el agua pesada u óxido de deuterio, es un material natural utilizado principalmente como refrigerante y moderador de los procesos de fisión nuclear de uranio al reducir la velocidad de los neutrones en la reacción. Como resultado del proceso se genera plutonio, un material que no existe en la naturaleza, cuyo isótopo PU-239 también es fisible y más fácil de obtener mediante procesos de separación isotópica que el U-235.

Igualmente, hay que señalar como el reprocesamiento de combustible nuclear es un tercer procedimiento que permite la obtención de material fisible. En este caso se extraería de los combustibles irradiados o gastados. El ob-

²⁶¹ MARTÍ SEMPERE, C. (2013) *Irán y el arma nuclear. Un análisis del problema*. Documento marco. Instituto español de estudios estratégicos.

jetivo principal de estos tratamientos de reprocesamiento es la obtención de plutonio.

Obtenido el material fisible se prepararía el arma nuclear, no obstante, es necesario buscar un vector para transportarla hasta su objetivo. El uso de misiles balísticos de medio-largo alcance sería el medio más sencillo. La complejidad en este último punto reside en que el desarrollo y proceso de miniaturización de un arma nuclear para que pueda ser transportada en la cabeza de un misil balístico es un importante reto técnico.

ANEXO II

EL PLAN DE ACCIÓN INTEGRAL CONJUNTO (PAIC)

“Un acuerdo amplio y a largo plazo que impedirá que Irán logre el arma nuclear”²⁶², con estas palabras celebraba el entonces presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, la culminación de las negociaciones sobre el programa nuclear iraní, el 14 de julio de 2015. Considerado uno de los mayores logros de la diplomacia preventiva, el PAIC se ha convertido en un elemento definidor básico de la política regional de Oriente Próximo e incluso extrarregional al normalizar en gran medida el estatus de Irán en la comunidad internacional. Como consecuencia, resulta de especial importancia recordar brevemente el desarrollo de las negociaciones entre Teherán y el 3E/UE+3, así como analizar con más detalle el contenido del PAIC para poder entender las dinámicas que ha desencadenado su aplicación.

1. El proceso negociador

El interés iraní por el desarrollo de la tecnología nuclear se remonta a los tiempos de Sha²⁶³. Tras la interrupción sufrida con la Revolución islámica en 1979, habría que esperar al final de la década de los 80, terminada la guerra contra Irak, para que el régimen de los ayatolás retomara la iniciativa del programa nuclear considerada esencial para Irán en términos de desarrollo económico²⁶⁴ y de seguridad.

Sin embargo, la reciente crisis nuclear con Irán tiene sus orígenes en agosto de 2002, cuando el grupo opositor “Consejo Nacional de la Resistencia de Irán” denuncia públicamente que el régimen de Teherán está construyendo dos plantas nucleares secretas en Arak y en Natanz. A este hecho, que sería reconocido por el gobierno iraní²⁶⁵, se sumará en febrero de 2003 el anuncio por parte del presidente Mohammad Jatami²⁶⁶ de la construcción de nuevas instalaciones para el

²⁶² Statement by the President on Iran, July 14th 2015. Office of the Press Secretary. The White House [consulta 15-06-17]. Ver: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/07/14/statement-president-iran>

²⁶³ El programa nuclear iraní se inició en 1957 con la ayuda de los Estados Unidos. En 1963 se unió al Tratado de prohibición parcial de ensayos nucleares y en 1972 ratificó el Tratado de no proliferación nuclear, en MONTROYA, F. Op. cit. p. 9

²⁶⁴ Con ocasión de la Conferencia general de la AIEA en 1997, el representante iraní, Reza Aghzadeh, declaró que el objetivo de su país era lograr que el 20% de la electricidad fuera de origen nuclear en un plazo de 20 años, en BERMEJO, R. y GUTIÉRREZ, C. Op. cit. p. 47

²⁶⁵ Statement by H.E. Reza Aghazadeh Vice-President of the Islamic Republic of Iran and President of the Atomic Energy Organization Of Iran at the 46th General Conference of the International Atomic Energy Agency Vienna, 16 September 2002, [consulta 15-06-17]. Ver: <https://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC46/Statements/iran.pdf>

²⁶⁶ KERR, P. (2003) *Iran Mining Uranium, Greatly Expanding Nuclear Facilities*. Arms Control Association [consulta 15-06-17]. Ver: <https://www.armscontrol.org/print/1215>

enriquecimiento de uranio y la explotación de minas de dicho mineral cerca de la ciudad de Yazd.

Ante el creciente impulso iraní a su programa nuclear, la desconfianza entre sus vecinos y los países occidentales empieza a cundir, y la presión por parte de los inspectores de la AIEA aumentará. En el seno del Consejo de Gobernadores, el llamado grupo 3E (Alemania, Francia y el Reino Unido) logra que en octubre de 2003 el gobierno de Teherán firme una declaración²⁶⁷ en la que accede a cooperar con la agencia, a firmar y ratificar el Protocolo adicional de salvaguardias y a suspender toda actividad relativa al enriquecimiento de uranio. En el mes de diciembre de ese mismo año, Irán firmará el mencionado Protocolo y lo aplicará provisionalmente a la espera de ratificación por el Parlamento. Pese a todo, los recelos, especialmente por parte de la administración Bush²⁶⁸ en Washington y por Israel, acerca de la posibilidad de que Irán desvíe su actividad nuclear civil a fines militares se mantendrán²⁶⁹.

Un paso más en el intento negociado de adecuar los intereses nucleares iraníes con la seguridad internacional y la no proliferación se daría en noviembre de 2004, con el llamado Acuerdo de París. En él, la troika europea y el alto representante de la política exterior y de seguridad común, Javier Solana, y Teherán, vienen a reiterar los compromisos asumidos en el Tratado de No Proliferación Nuclear e Irán mantiene su aceptación de las inspecciones de la AIEA. No obstante, las sospechas se mantienen: falta de cooperación con la AIEA, presencia de partículas de uranio enriquecido en ciertos lugares o mantenimiento de capacidades de centrifugado que solo interesa desde una perspectiva militar²⁷⁰. Además, Irán seguía insistiendo en su voluntad de enriquecer uranio con fines pacíficos.

Nada de lo anterior ayudaba a crear el clima de confianza necesario para aliviar la creciente tensión internacional, de forma que cada vez más voces exigían que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas conociese directamente la cuestión. La llegada a la presidencia de Irán del ultra conservador Mahmud Ahmadineyad en agosto de 2005, con una actitud mucho menos conciliadora que sus predecesores y una retórica más beligerante, terminaría con el diálogo e iniciaría una escalada de tensión.

Durante los años siguientes el Consejo de Seguridad será el centro de las actuaciones frente al programa nuclear iraní. A la troika europea, 3E, se le sumarán

²⁶⁷ Iran Declaration, October 21st 2003. *BBC News* [consulta 15-06-17]. Ver: http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/3211036.stm

²⁶⁸ En el discurso sobre el estado de la Unión de 2002, el presidente G.W. Bush acuñó el concepto de “eje del mal”, en el que incluía a Irán, junto con Irak y Corea del Norte.

²⁶⁹ En este contexto, a iniciativa de Estados Unidos, Francia y el Reino Unido se aprobará en el Consejo de Seguridad en abril de 2004 la resolución 1540 sobre armas de destrucción masiva.

²⁷⁰ BERMEJO, R. y GUTIÉRREZ, C., Op. cit. p. 47

los otros tres miembros permanentes de Consejo de Seguridad, Estados Unidos, Rusia y China, para constituir el grupo E3/EU+3 o P5+1, dando mayor representatividad a las negociaciones. A partir de entonces se sucederán las resoluciones adoptadas en el marco de Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas que condenan y sancionan al programa nuclear iraní. En el año 2006 se aprueban las dos primeras resoluciones²⁷¹, condenando la actitud de Teherán y prohibiendo a todos los Estados la transferencia de cualquier tipo de material o tecnología nuclear a Irán. Al año siguiente, a pesar del inicio de las primeras sanciones²⁷², se logra entre la AIEA y Teherán la firma del Acuerdo sobre las modalidades para resolver las cuestiones pendientes²⁷³, en un intento por restaurar la colaboración entre ambos, con escasos resultados.

La resolución 1803 de 3 de marzo de 2008 del Consejo de Seguridad pone de manifiesto el delicado cariz de la situación, “Observando con profunda preocupación que, según se confirma en los informes del Director General del AIEA, Irán no ha demostrado que se hayan suspendido en forma completa y sostenida todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y el reprocesamiento y los proyectos relacionados con el agua pesada, conforme a lo dispuesto en las resoluciones 1696 (2006), 1737 (2006) y 1747 (2007), ni reanudado su cooperación con el AIEA con arreglo al Protocolo Adicional, ni adoptado las demás medidas exigidas por la Junta de Gobernadores del OIEA, ni cumplido las disposiciones de las resoluciones del Consejo de Seguridad 1696 (2006), 1737 (2006) y 1747 (2007), que son esenciales para fomentar la confianza, y deplorando la negativa de Irán a adoptar esas medidas²⁷⁴”. En otras palabras, Irán no había cumplido con lo prometido hasta entonces ni tenía intención de avenirse a las peticiones de la AIEA ni del Consejo de Seguridad, lo que lleva a ampliar e imponer nuevas sanciones²⁷⁵ no solo por parte del Consejo de Seguridad, sino también por Estados Unidos y por la Unión Europea de manera unilateral.

No obstante, para hacer frente al obstruccionismo y la cerrazón del gobierno de Ahmadineyad, el E3/EU+3 ofrecerá un doble enfoque conciliador²⁷⁶ por el

²⁷¹ Resolución 1696 de 31 de julio y la Resolución 1737 de 27 de diciembre, esta última crea el Comité de sanciones contra Irán, subsidiario del Consejo de Seguridad para hacer un seguimiento de las mismas.

²⁷² Resolución 1747 de 23 de marzo de 2007, que impone entre otras, sanciones a determinadas personas y entidades vinculadas al programa nuclear y prohíbe la compraventa de armas con Irán.

²⁷³ Understandings of the Islamic Republic of Iran and the IAEA on the Modalities of Resolution of the Outstanding Issues, August 2007. IAEA [consulta 16-6-17]. Ver: <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infocircs/2007/infocirc711.pdf>

²⁷⁴ Ver resolución en: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1803\(2008\)&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2008.shtml&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1803(2008)&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2008.shtml&Lang=S)

²⁷⁵ Resoluciones 1887 de 24 de septiembre de 2009 y la 1929 de 9 de junio de 2010, en esta última se reconoce expresamente la participación de la Guardia Revolucionaria en actividades estratégicas desde el punto de vista de la proliferación, así como el desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares.

²⁷⁶ Brasil y Turquía intentarían en 2010, mediante una Declaración conjunta con Irán, poner fin a las tensiones con Teherán, pero no lograrían su objetivo. ANTHONY, I. (2010) *The End of Deference: Iran, Brazil and Turkey and the Nuclear Fuel Swap* (ARI). Real Instituto Elcano [consulta 16-06-17]. Ver: <http://www.>

que, a cambio de la terminación del programa nuclear se ofrecen sustanciosas oportunidades de desarrollo político, económico y de seguridad para Irán y la región²⁷⁷. Al mismo tiempo hay que recordar otras medidas no convencionales con las que se intentó frenar la actividad nuclear iraní, como el virus informático Stuxnet²⁷⁸, que paralizaría el funcionamiento de miles de centrifugadoras o los supuestos asesinatos de científicos iraníes²⁷⁹ a manos del Mossad o la CIA, según acusaciones de Teherán.

La tensión internacional que se había mantenido al máximo, empezaría a bajarse en agosto de 2013 cuando el moderado Hassan Rohani gana las elecciones y se convierte en el nuevo presidente de Irán. La actitud más dialogante del nuevo ejecutivo²⁸⁰ dio nuevas esperanzas a la diplomacia que se concretaron rápidamente en el Plan de Acción Conjunto alcanzado en Ginebra²⁸¹ en noviembre de 2013, que supone una hoja de ruta²⁸² que marcará el inicio de la auténtica, y compleja, negociación. Pese a las críticas, que no faltarían²⁸³, la búsqueda del acuerdo final continuará entre el E3/EU+3 e Irán, dando lugar en abril de 2015, en Lausana, a la Declaración conjunta de la alta representante de la UE, Federica Mogherini y el ministro de exteriores iraní²⁸⁴, Javad Zarif, así como a los

realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/latin+america/ari96-2010 .

²⁷⁷ Declaración acordada por los Ministros de Asuntos Exteriores China, Francia, Alemania, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos, con el apoyo del Alto Representante de la Unión Europea tras la adopción de la resolución 1803 del Consejo de Seguridad, marzo 2008, [consulta 16-06-17]. Ver: <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/2008/infcirc723.pdf>. La Declaración será recogida en la resolución del Consejo de Seguridad 1835 de 27 de septiembre de 2008. El enfoque ya fue propuesto en el año 2006 por el E3 como se reconoce en la declaración.

²⁷⁸ “El virus que tomó control de mil máquinas y les ordenó autodestruirse”, 11 octubre 2015. *BBC* [consulta 17-06-17] http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151007_iwonder_finde_tecnologia_virus_stuxnet.

²⁷⁹ LEVS, J. «Who’s killing Iranian nuclear scientists?», January 11th 2012. *CNN* [consulta 17-06-17] <http://edition.cnn.com/2012/01/11/world/meast/iran-who-kills-scientists/index.html>.

²⁸⁰ Javier Solana, en la 5.ª edición de los “Iran Dialogues” organizados por el Centro Internacional de Toledo para la Paz, indicó que el presidente Rohani le dijo, en su toma de posesión, que haría tres cosas: nombrar un Ministro de asuntos exteriores fuerte (Mohammad Javad Zarif, antiguo embajador en al ONU), trasladar las competencias sobre la negociación del Consejo Supremo de Seguridad Nacional al Ministerio de exteriores y buscar una salida diplomática a la crisis. BERMEJO, R. y GUTIÉRREZ, C., Op. cit. p. 47.

²⁸¹ GEARAN, A. “World powers reach nuclear deal with Iran to freeze its nuclear program”, November 23rd 2013. *The Washington Post* [consulta 18-06-17]. Ver: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/kerry-in-geneva-raising-hopes-for-historic-nuclear-deal-with-iran/2013/11/23/53e7bfe6-5430-11e3-9fe0fd2ca728e67c_story.html?utm_term=.6b3e4da1439a.

²⁸² Entre los principales puntos que las partes se comprometen a negociar están: 1) periodo de aplicación del futuro acuerdo, 2) compromisos con el TNP y el Acuerdo de salvaguardias, 3) levantamiento de sanciones, 4) programa de enriquecimiento con parámetros mutuamente convenidos, 5) cuestión del reactor de Arak, 6) medidas de transparencia, vigilancia y cooperación. BERMEJO, R. y GUTIÉRREZ, C., Op. cit. p. 47.

²⁸³ El Primer ministro israelí, Benjamin Netanyahu, lo calificaría de “error histórico”, ver BOOTH, W. “Israel’s Netanyahu calls Iran deal ‘historic mistake’”, November 24th 2013. *The Washington Post* [consulta 17-06-17]. Ver: https://www.washingtonpost.com/world/israel-says-iran-deal-makes-world-more-dangerous/2013/11/24/e0e347de-54f9-11e3-bdbf097ab2a3dc2b_story.html?utm_term=.1e867315.

²⁸⁴ Joint Statement by EU High Representative Federica Mogherini and Iranian Foreign Minister Javad Zarif, April 2nd 2015, Switzerland. European Union External Action [consulta 18-06-17]. Ver: <http://collections>.

Parámetros para el Plan de Acción Integral Conjunto²⁸⁵, los cuales contenían las bases para un acuerdo definitivo que debía lograrse entre el 2 de abril y el 30 de junio de ese año. Las últimas negociaciones versarían sobre los detalles relacionados con el enriquecimiento de uranio, el futuro de los reactores y capacidades de reprocesamiento, el proceso de levantamiento de sanciones o el régimen de inspecciones al que debería someterse Irán. Las dificultades encontradas en los últimos minutos hicieron que la fecha del 30 de junio se aplazara en dos ocasiones con el fin de dar tiempo suficiente a los negociadores para cerrar todos los puntos de discusión.

Tras 18 días consecutivos de negociaciones, el 14 de julio de 2015 se concluiría el texto del Plan de Acción Integral Conjunto²⁸⁶, marcando un hito en el ámbito de la no proliferación nuclear y para la seguridad de Oriente Próximo, además de ser, en palabras de la alta representante, Federica Mogherini, “una oportunidad histórica²⁸⁷”, para mejorar las relaciones entre Irán y Occidente. Conforme a la letra i) del Preámbulo del propio PAIC, el texto del acuerdo fue presentado en el Consejo de Seguridad en el documento S/2015/547, siendo aprobado por unanimidad y dando lugar a la resolución 2231 de 20 de julio de 2015²⁸⁸. Con ello, tal y como señala la resolución, el Consejo de Seguridad, “hace suyo el PAIC, e insta a que se aplique plenamente dentro de los plazos previstos en él; exhorta a todos los Estados Miembros, las organizaciones regionales y las organizaciones internacionales a que adopten las medidas oportunas para apoyar la aplicación del PAIC, incluso tomando medidas acordes con el plan de aplicación expuesto en el PAIC y en la presente resolución y absteniéndose de realizar acciones que menoscaben el cumplimiento de los compromisos asumidos en el PAIC”.

2. El contenido del acuerdo

El acuerdo, de más de cien páginas, incluidos cinco anexos, y de gran complejidad técnica, intenta regular de forma amplia las capacidades nucleares iraníes poniendo las bases para el posterior desarrollo de la actividad nuclear iraní conforme a la letra del acuerdo y al mismo tiempo establece el régimen de re-

internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150402_03_en.htm

²⁸⁵ Parameters for a Joint Comprehensive Plan of Action Regarding the Islamic Republic of Iran’s Nuclear Program, April 2nd 2015. Office of the Press Secretary. The White House [consulta 18-06-17]. Ver: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/04/02/parameters-joint-comprehensive-plan-action-regarding-islamic-republic-ir>

²⁸⁶ En inglés es denominado: Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA).

²⁸⁷ MAZAHERI, R. «Exclusive - EU’s Mogherini hails ‘good’ Iran deal», July 14th 2015. *Euronews* [consulta 18-06-17]. Ver: <http://www.euronews.com/2015/07/14/eu-s-mogherini-hails-good-iran-deal>

²⁸⁸ Resolución 2231 (2015) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7488ª sesión, celebrada el 20 de julio de 2015. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas [consulta 12-06-17]. Ver: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2231\(2015\)&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2015.shtml&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2231(2015)&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2015.shtml&Lang=S)

tirada de sanciones y la supervisión conjunta del cumplimiento del acuerdo por todas sus partes.

A) Plan de aplicación

El acuerdo prevé en su párrafo 34 y en su Anexo V el marco temporal en el que se deberá ir dando cumplimiento al contenido del mismo, señalando:

Día de Finalización: fecha en la que los negociadores han alcanzado el acuerdo, es decir, el 14 de julio, que en breve irá seguida de la presentación al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas del proyecto de resolución por el que hará suyo el PAIC, como ocurrió el 20 de julio.

Día de Adopción: fecha 90 días después de la adopción del acuerdo por el Consejo de Seguridad, es decir el 18 de octubre de 2015, momento a partir del cual, los participantes en el PAIC harán los arreglos y preparativos necesarios para cumplir los compromisos asumidos en él²⁸⁹.

Día de Implementación: el día en que, al mismo tiempo que la AIEA emite un informe verificando la aplicación por Irán de las medidas del Anexo V, la Unión Europea y Estados Unidos aplican las medidas previstas en relación con la suspensión de las sanciones del Anexo II. Así ocurrió el 16 de enero de 2016.

Día de Transición: día en el que, 8 años después del Día de Adopción (sería el 18 de octubre de 2023) o fecha en que el Director General del AIEA presente un informe declarando que la AIEA ha llegado a la conclusión más amplia de que todo el material nuclear presente en Irán está adscrito a actividades pacíficas, si esto ocurre antes. En esa fecha, la Unión Europea y los Estados Unidos tomarán las medidas descritas en las secciones 20 y 21 del Anexo V, respectivamente, e Irán procurará que se ratifique el Protocolo adicional de salvaguardias.

Día de Terminación: se entenderá la fecha en la que se adopte la resolución del Consejo de Seguridad que termine con la aplicación de la resolución en que el Consejo de Seguridad hace suyo el PAIC de acuerdo con lo dispuesto en ella, es decir, al cumplirse 10 años del Día de Aprobación, siempre y cuando no hayan vuelto a aplicarse las disposiciones de resoluciones anteriores. En esa fecha, la Unión Europea adoptará las medidas descritas en la sección 25 del Anexo V.

Este plazo de 10 años de vigencia del acuerdo ha sido una de las cuestiones más controvertidas y criticadas. Si pasado ese tiempo Irán ha cumplido los términos del acuerdo, entonces, como cualquier otro Estado parte del TNP, podrá enriquecer uranio y hacer uso de sus plantas y capacidades nucleares plenen-

²⁸⁹ Ver Declaración conjunta de la Alta Representante, Federica Mogherini y el Ministro de asuntos exteriores iraní, Javad Zarif con motivo del Día de Adopción, de 18 de octubre 2015. European Union External Action [consulta 19-06-17]. Ver: http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/151018_01_en.htm

te, siempre con fines pacíficos (lo que algunos ponen en duda una vez terminado el régimen de supervisión del PAIC), y en el caso de que Irán no hubiera sido fiel a sus compromisos, en el mejor de los casos estaríamos de vuelta en la situación de partida²⁹⁰, con lo que únicamente se estaría aplazando el problema.

B) Medidas relacionadas con la energía nuclear

Constituye uno de los apartados más importantes del acuerdo. El objetivo último de su letra no es privar a Irán de toda capacidad nuclear, sino aumentar el *break out time*, el tiempo que necesitaría Irán para enriquecer suficiente uranio a un nivel adecuado como para producir una bomba atómica. Antes del acuerdo se estimó que Irán podría lograr suficiente uranio para fabricar el arma nuclear en menos de 3 meses, tras el acuerdo se calcula que precisaría al menos de 12 meses para ello, tiempo suficiente como para detectar la realización de actividades contrarias al acuerdo y reaccionar²⁹¹.

Para ello, detalladas en el Anexo I, se establecen una serie de limitaciones y condicionantes en el ámbito nuclear:

- Irán no podrá enriquecer uranio por encima del 3,67% durante 15 años.
- Durante los próximos 15 años las reservas de uranio enriquecido hasta ese límite serán de un máximo de 300 kg, debiendo vender el excedente.
- Limitará el número de centrifugadoras IR-1 activas a 5.060 en Natanz durante 10 años.
- Las actividades de I+D sobre enriquecimiento también se verán limitadas.
- La planta de Fordow se convertirá en un centro de tecnología nuclear.
- El reactor de Arak se reconvertirá en un reactor de investigación de agua pesada. No habrá más reactores de agua pesada ni se acumulará agua pesada en Irán.
- No se podrá emprender ninguna actividad de reprocesamiento de combustible gastado.

C) Medidas de transparencia y de confianza

Recogidas en los apartados L a S del Anexo I incluyen:

- Aplicación provisional del Protocolo adicional al acuerdo de salvaguardias.
- Cumplimiento de la Hoja de Ruta de Clarificación de las Actividades del Pasado y Presente acordada entre Irán y la AIEA en julio de 2015.
- Irán se compromete a permitir la presencia de la AIEA a largo plazo en el país y la realización de sus actividades de vigilancia.

²⁹⁰ BERMEJO, R. y GUTIÉRREZ, C., Op. cit. p. 47

²⁹¹ HIDALGO GARCÍA, M.M. Op. cit. p. 11

D) Levantamiento de sanciones

El PAIC implica el levantamiento completo de las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad, así como de las sanciones multilaterales y nacionales relacionadas con el programa nuclear iraní llegado del Día de Implementación. El Anexo II contiene una lista de sanciones y medidas restrictivas que se levantarán conforme el Anexo V.

E) Mecanismos de supervisión y garantía

- Comisión Conjunta: consagrada en el Anexo IV²⁹², está integrada por los representantes del E3/UE+3 e Irán, con la función de vigilar la aplicación del acuerdo.

Destaca por su papel en la resolución de diferencias, pues los supuestos incumplimientos serán remitidos en primer lugar a la Comisión Conjunta que tendrá 15 días para resolver. Si alguna parte considera que el problema no se ha resuelto, podrá elevar el asunto a los ministros de asuntos exteriores de las partes quienes dispondrán de otros 15 días para resolver la cuestión. Además, paralelo al examen ministerial o en su lugar, se recoge la posibilidad de que una Junta Asesora emita una opinión no vinculante. Si tras ello la Comisión Conjunta no logra resolver satisfactoriamente la cuestión y la parte afectada considera que se trata de un incumplimiento significativo, podrá considerarlo un motivo para dejar de cumplir sus compromisos o comunicar al Consejo de Seguridad el asunto, pudiendo activar entonces el mecanismo *snap back*.

La Comisión Conjunta también participa activamente en el mecanismo para las adquisiciones. Su función consiste en examinar las propuestas de transferencias o actividades relacionadas con la energía nuclear con destino a Irán con miras a recomendar su aprobación al Consejo de Seguridad en consonancia con el PAIC.

- La Agencia Internacional de la Energía Atómica será la encargada de vigilar y verificar la aplicación de las medidas relativas a la energía nuclear en cumplimiento del PAIC, informando de ello tanto a la Junta de Gobernadores como al Consejo de Seguridad.
- Se prevé una reunión ministerial cada 2 años o antes si necesario entre E3/UE+3 e Irán para examinar y evaluar los progresos realizados y tomar las decisiones oportunas.

²⁹² Conforme al Anexo, el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Seguridad actuará como Coordinador de la Comisión. Sus reuniones son trimestrales, en Nueva York, Viena o Ginebra, adoptando sus decisiones por consenso. Dispone de distintos grupos de trabajo destacando el relativo a adquisiciones y el dedicado al levantamiento de sanciones.

- Mecanismo *snap back*: destinado al restablecimiento de sanciones en caso de que Irán no cumpla con sus obligaciones, funciona como una suerte de veto a la inversa. Así, conforme a los párrafos 11 y 12 de la resolución 2231 (2015), cuando un Estado participante en el PAIC alegue que hay un incumplimiento sustancial de los compromisos asumidos, en un plazo de 30 días someterá a votación un proyecto de resolución para que continúen en vigor las disposiciones cuya terminación establece el párrafo 7.a) de la resolución. Pero si en los 10 días siguientes a la notificación mencionada ningún miembro del Consejo de Seguridad lo ha hecho, su Presidencia lo presentará y someterá a votación en un plazo de 30 días a partir de la notificación. Si el Consejo no aprueba una resolución para que continúen en vigor las disposiciones de resoluciones anteriores cuya aplicación hubiera terminado, con efecto después de la medianoche, hora media de Greenwich, del trigésimo día a partir de la notificación al Consejo de Seguridad, todas las disposiciones de las resoluciones previas se aplicarían de la misma forma en que se aplicaban antes de aprobarse la resolución 2231 (2015). Es importante señalar que la reimposición de sanciones no tendrá efectos retroactivos que perjudiquen a aquellos contratos o inversiones que se hubieran realizado previamente.

D) Cooperación nuclear civil

Regulada en el Anexo III, las partes se comprometen a colaborar en materia de cooperación nuclear civil e investigación científica para tratar asuntos como el proyecto de modernización de la planta de Arak, la gestión de combustibles, seguridad nuclear, medicina nuclear o tratamiento de desechos. Destaca el mecanismo de suministros o *procurement channel*²⁹³ que gestiona la transmisión a Irán de materiales, tecnología o servicios relacionados con la actividad nuclear.

3. Aplicación del acuerdo hasta la fecha

Con la llegada del Día de la Adopción todas las partes empezaron a dar los pasos exigidos en el PAIC para proceder a su aplicación. Además, el 18 de octubre de 2015 se reunió por primera vez la Comisión Conjunta²⁹⁴ del PAIC para discutir las medidas previstas en cumplimiento del acuerdo.

²⁹³ Para más información ver: Presentación sobre el Mecanismo para las Adquisiciones a cargo de los representantes del Grupo de Trabajo sobre Adquisiciones, 2016. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas [consulta 25-08-17]. Ver: <http://www.un.org/es/sc/2231/briefings-by-the-facilitator.shtml>.

²⁹⁴ Presidida por Helga Schmid del SEAE, la reunión tuvo lugar en Viena. Press Release on the outcome of the first Joint Commission on the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) on the Iranian nuclear programme (19 October 2015). European Union External Action [consulta 19-06-17]. Ver: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5836/press-release-outcome-first-joint-commission-joint-comprehensive-plan-action-jcpoa-iranian_en.

Conforme a lo estipulado, Irán se deshizo el 98% del material nuclear de que disponía en el momento. La mayoría de ese uranio bajamente enriquecido²⁹⁵, aproximadamente 8,5 toneladas, fueron enviadas a Rusia, a través de la Agencia de la energía atómica iraní y la empresa rusa Rosatom. A cambio Teherán recibirá 140 toneladas de uranio concentrado²⁹⁶, proveniente principalmente de Kazajistán, no apto para usos militares. De las 12.000 centrifugadoras de que disponía Irán, dos tercios fueron desactivadas. Además, empezaría a aplicar provisionalmente el Protocolo adicional al acuerdo de salvaguardias²⁹⁷. Por otro lado, conforme la Hoja de Ruta acordada con el AIEA, Irán intercambió información y facilitó las debidas inspecciones a sus infraestructuras lo que permitió que en diciembre de 2015 la AIEA emitiese su Evaluación Final sobre la cuestiones pasadas y presentes relativas al programa nuclear iraní, por la cual, la Agencia reconoce que no hay pruebas de que Irán haya desviado material nuclear a fines militares²⁹⁸.

La Unión Europea también cumpliría con sus obligaciones, así el mismo 18 de octubre, el Consejo adoptará dos reglamentos y una decisión²⁹⁹ al respecto. En ellas se establece³⁰⁰ que todas las medidas restrictivas económicas y financieras impuestas por la UE, enumeradas en el Anexo II del PAIC, dejarán de ser aplicables simultáneamente a la verificación por el AIEA del cumplimiento por Irán de los compromisos acordados en relación con sus actividades nucleares.

Por su parte, el presidente de los Estados Unidos, en su declaración de 18 de octubre de 2015 en la que celebraba el hito que suponía el Día de Adopción, ordenaba a todos los departamentos y agencias encargados de aplicar las sancio-

²⁹⁵ Incluyendo uranio enriquecido al 20%, el cual, aunque aún poseía un nivel insuficiente de enriquecimiento potencialmente podía ser enriquecido en un grado mayor con mayor rapidez.

²⁹⁶ Comúnmente denominado “torta amarilla o “yellow cake”.

²⁹⁷ Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council Resolution 2231 (2015), October 18th 2015. IAEA [consulta 19-06-17]. Ver: <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-inf-2015-18.pdf>.

²⁹⁸ «The Agency assesses that a range of activities relevant to the development of a nuclear explosive device were conducted in Iran prior to the end of 2003 as a coordinated effort, and some activities took place after 2003. The Agency also assesses that these activities did not advance beyond feasibility and scientific studies, and the acquisition of certain relevant technical competences and capabilities. The Agency has no credible indications of activities in Iran relevant to the development of a nuclear explosive device after 2009. 88. The Agency has found no credible indications of the diversion of nuclear material in connection with the possible military dimensions to Iran’s nuclear programme». Ver, Final Assessment on Past and Present Outstanding Issues regarding Iran’s Nuclear Programme, December 2nd 2015. IAEA [consulta 21-06-17]. Ver: <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-2015-68.pdf>.

²⁹⁹ Reglamento (UE) 2015/1861 del Consejo, de 18 de octubre de 2015, por el que se modifica el Reglamento (UE) no 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán, Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1862 del Consejo, de 18 de octubre de 2015, por el que se aplica el Reglamento (UE) no 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán y la Decisión (PESC) 2015/1863 del Consejo, de 18 de octubre de 2015, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán, en <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2015:274:FULL&from=EN>.

³⁰⁰ Information Note on EU sanctions to be lifted under the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), January 23rd 2016. European Union External Action [consulta 21-06-17]. Ver: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/iran_implementation/information_note_eu_sanctions_jcpoa_en.pdf.

nes, tomar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones conforme al PAIC una vez hechas las verificaciones previstas por la AIEA³⁰¹.

El 16 de enero de 2016 la AIEA publicó el informe³⁰² acerca del cumplimiento de la resolución 2231 (2015) en el que confirmaba que la República Islámica había cumplido con los compromisos establecidos en los párrafos 15.1 a 11 del Anexo V del PAIC, dando lugar al Día de Implementación. A partir de ese momento entra en vigor³⁰³ el paquete legislativo de la Unión Europea antes mencionado, haciéndose efectivo el levantamiento de gran parte de las sanciones impuestas en base a las resoluciones del Consejo de Seguridad y las propias de la Unión. Por su parte, el presidente Obama aprobará inmediatamente la Orden Ejecutiva 13716³⁰⁴ levantando las sanciones estadounidenses relativas al programa nuclear iraní.

Desde entonces los compromisos del acuerdo se vienen cumpliendo. La OIEA emite informes trimestrales acerca del cumplimiento del acuerdo nuclear. En su último informe de Verificación y Vigilancia de la resolución 2231 (2015) de 6 de junio de 2017³⁰⁵, ha reiterado que Irán está haciendo un uso de sus capacidades nucleares conforme con el PAIC. Paralelamente, la Unión Europea ha procedido a aplicar su legislación³⁰⁶ como también ha hecho Estados Unidos conforme a los compromisos expresados en el PAIC.

³⁰¹ “I have directed that the heads of all relevant executive departments and agencies of the United States begin preparations to implement the U.S. commitments in the JCPOA, in accordance with U.S. law, including providing relief from nuclear-related sanctions as detailed in the text of the JCPOA once the International Atomic Energy Agency (IAEA) has verified that Iran has completed all of its nuclear steps. We will also be closely monitoring Iran’s adherence to its commitments, working closely with the IAEA and the other JCPOA participants, to ensure Iran fully fulfills each and every one of its commitments”. Statement by the President on the Adoption of the Joint Comprehensive Plan of Action, October 18th 2015. Office of the Press Secretary. The White House [consulta 22-06-17]. Ver: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/10/18/statement-president-adoption-joint-comprehensive-plan-action>.

³⁰² Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council Resolution 2231 (2015), GOV/INF/2016/1 Date: 16 January 2016. IAEA [consulta 22-06-17]. Ver: <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-inf-2016-1.pdf>.

³⁰³ Decisión (PESC) 2016/37 del Consejo de 16 de enero de 2016 relativa a la fecha de aplicación de la Decisión (PESC) 2015/1863 por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán e Information concerning the date of application of Council Regulation (EU) 2015/1861 amending Regulation (EU) No 267/2012 concerning restrictive measures against Iran and Council Implementing Regulation (EU) 2015/1862 implementing Regulation (EU) No 267/2012 concerning restrictive measures against Iran (2016/C 15 1/01). Ver <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0037&from=EN>.

³⁰⁴ Executive Order 13716 of January 16, 2016: Revocation of Executive Orders 13574, 13590, 13622, and 13645 With Respect to Iran, Amendment of Executive Order 13628 With Respect to Iran, and Provision of Implementation Authorities for Aspects of Certain Statutory Sanctions Outside the Scope of U.S. Commitments Under the Joint Comprehensive Plan of Action of July 14, 2015. Presidential Documents. Federal Register [consulta 23-06-17]. Ver: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_eo.pdf.

³⁰⁵ Verificación y vigilancia en la República Islámica del Irán a la luz de la resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 6 de junio de 2017. OIEA [consulta 23-06-17]. Ver: https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2017-24_sp.pdf.

³⁰⁶ Council Implementing Decision (CFSP) 2016/78 of 22 January 2016 implementing Decision 2010/413/CFSP concerning restrictive measures against Iran y Council Implementing Regulation (EU) 2016/74 of 22 January 2016 implementing Regulation (EU) No 267/2012 concerning restrictive measures against Iran

Gracias a estas medidas el sistema financiero iraní pudo reincorporarse al mecanismo SWIFT de transferencia de datos y mensajería financiera para así volver a operar con otras entidades bancarias en el resto del mundo. El paquete legislativo de la Unión Europea también permite de nuevo las importaciones de petróleo y productos petroquímicos iraníes, prevé el levantamiento de sanciones que afectaban al sector naval, así como a los intercambios de metales, metales preciosos, divisas y software. También se levantan las sanciones impuestas a determinadas entidades y personas conectadas con el programa nuclear iraní, por las que se congelaban sus activos sitios en territorio comunitario y se les prohibía la entrada en la Unión. Igualmente Estados Unidos ha levantado las sanciones similares además de las restricciones que pesaban sobre el rial iraní, el suministro de dólares a Irán y la inversión en deuda pública de Irán entre otras. No obstante, hay que destacar que el levantamiento de sanciones estadounidense afecta especialmente a las sanciones secundarias y no tanto a las primarias, estas últimas relativas a ciudadanos o personas físicas o jurídicas residentes en Estados Unidos.

Además de los informes periódicos de la AIEA sobre aplicación por parte de Irán de las compromisos técnicos en materia nuclear, semestralmente, tanto el Secretario General de Naciones Unidas como el Estado facilitador de la resolución 2231 elaboran un informe que presentan al Consejo de Seguridad, evaluando el cumplimiento de la resolución por todos los actores implicados.

Conforme a los últimos informes³⁰⁷ presentados al Consejo de Seguridad, los pequeños incumplimientos de naturaleza técnica³⁰⁸ se habrían corregido y el mecanismo de adquisiciones habría comenzado a funcionar satisfactoriamente. Más polémicos, son, sin embargo, el cumplimiento de las cláusulas del PAIC relativas a aspectos no relacionados directamente con el programa nuclear. La principal causa de debate han sido los ensayos iraníes con misiles balísticos y en consecuencia, la posible violación del acuerdo nuclear conforme al párrafo 3 del Anexo B del PAIC³⁰⁹, sin consenso hasta la fecha en el seno del Consejo de Seguridad. También se han discutido las sospechas de transferencia de materiales para el programa de misiles o asistencia técnica con origen, supuestamente en Corea del Norte, que supondría una violación de la resolución.

³⁰⁷ S/2017/515 Informe del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad, de 20 de junio de 2017 y S/2017/537 Informe semestral del Facilitador sobre la aplicación de la resolución 2231 (2015), de 27 de junio de 2017. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas [consulta 28-08-17]. Ver: <http://www.un.org/es/sc/2231/>

³⁰⁸ En noviembre de 2016 todavía Irán superaba los límites de agua pesada impuestos por el PAIC, se discuten ambigüedades en torno a la cuantificación del uranio bajamente enriquecido o el envío de material para las centrifugadoras más modernas. Además la puesta en marcha de la prometida cooperación internacional con Irán en tecnología nuclear está avanzando lentamente. *Implementing the Iran Nuclear Deal: A Status Report*. Middle East Report N.º 173, January 16, 2017. International Crisis Group.

³⁰⁹ Más información ver Anexo III.

Además se han registrado violaciones de la lista de prohibiciones de viaje que consagra la resolución en el párrafo 6 del Anexo B. En concreto, se han denunciado los viajes que habría realizado el general líder de la Fuerza Al-Qods de la Guardia Revolucionaria a Irak, Siria o incluso Rusia. También se ha criticado en los informes a las autoridades iraquíes por no congelar los fondos de la Organización de industrias de defensa iraní y permitir su participación en la Exposición internacional de defensa celebrada en Irak. En materia de suministros de armas a Irán o prestación de servicios en asuntos militares, se habrían detectado intentos de hacer llegar armamento a Irán desde Ucrania y Turquía. En sentido inverso, también se ha denunciado en el Consejo de Seguridad los supuestos intentos iraníes de suministrar armas a los rebeldes houthíes de Yemen y a Hezbollah en El Líbano.

En definitiva, estos informes ponen de manifiesto que no todas las partes están plenamente satisfechas con la aplicación del PAIC, pero al mismo tiempo, ninguno de ellos quiere ser el primero en abandonar el acuerdo. Son conscientes, no solo del descrédito internacional que la retirada unilateral del PAIC conllevaría, especialmente por violaciones como las producidas hasta la fecha, sino también del vacío que se abriría si se suprime sin más el único acuerdo que hasta la fecha ha logrado dar cierta estabilidad y previsibilidad a Irán y a sus relaciones con el resto de Oriente Próximo.

ANEXO III

EL RIESGO DE UNA CARRERA ARMAMENTÍSTICA

El PAIC cerraría uno de los focos de tensión más importantes de Oriente Próximo en los últimos años. Pero, paradójicamente, el resultado de la aplicación del acuerdo nuclear no está siendo la distensión en la región, sino el aumento de la desconfianza. Si bien las capacidades nucleares de Irán han quedado limitadas, la capacidad de Irán de influir en su vecindario sigue intacta e incluso se podría ver espoleada con el levantamiento de sanciones como ya se ha mencionado. Las guerras de Siria y Yemen, la lucha contra el terrorismo, y sobre todo, el nuevo impulso a las ambiciones de la República Islámica, son fuente de preocupación para los Estados de la región que se manifiesta en un incremento constante del gasto militar, convirtiendo a la zona en un auténtico polvorín.

Según los datos de Instituto de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI por sus siglas en inglés) sobre suministro de armas³¹⁰, en el periodo 2012-2016 el gasto en la compra de armamento a nivel mundial se incrementó un 8% en comparación con el periodo 2007-2011. Pero si se analizan los datos por regiones, Oriente Próximo es la región en donde más ha aumentado el gasto, un 86%, comparando los periodos 2007-2011 con 2012-2016. Esto hace que Oriente Próximo acapare el 29% de las importaciones de armas del mundo, convirtiéndose en la segunda región que recibe más armas por detrás de Asia.

Los datos desagregados por países señalan a Arabia Saudí y EAU, principales rivales de Irán en la zona, como el segundo y tercer mayor importador de armas del mundo respectivamente, con una cuota del 8,2% y del 4,6%, seguidos más de lejos por Irak en 8.º lugar o Egipto el 11.º. Por otro lado, Qatar sería el Estado de la región que más ha aumentado su gasto en la compra de armas en los últimos años, con un crecimiento del 245% en los periodos previamente referenciados, seguido de Arabia Saudí con un aumento del 212%. Irak y Kuwait también incrementarían sus gastos en más de un 100% y EAU en un 63%.

Si se tiene en cuenta ahora el gasto militar de los países en relación con su PIB, los Estados de Oriente Próximo se sitúan entre los de mayor gasto del mundo. Los datos del SIPRI³¹¹ colocan al sultanato de Omán a la cabeza, con un gasto valorado en más del 16% de su PIB, seguido de Siria, que supera el 10%. Kuwait con el 6,5% y Bahreín e Irak, ambos con el 4,8% de gasto serían los siguientes.

Conforme a los datos anteriores Irán se encuentra bastante retrasado en comparación con sus vecinos. Como consecuencia de las sanciones internacionales

³¹⁰ Los datos solo cuantifican armas convencionales pesadas. SIPRI Arms Transfers Database [consulta 22-08-17]. Ver: <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>.

³¹¹ SIPRI Military Expenditure Database [consulta 22-08-17]. Ver: <https://www.sipri.org/databases/milex>.

las importaciones de armas cayeron en Irán de más de 300 millones de dólares anuales a 13 millones durante los años 2014 y 2015. Respecto del gasto militar, actualmente se situaría en un 3% del PIB tras haberse situado en torno al 2,3% en los años pasados. Un incremento notable aunque hay que tener en cuenta que, si en los últimos años el gasto militar iraní superaba los 14.000 millones de dólares, el de Arabia Saudí podía superar los 60.000 millones de dólares.

El PAIC, pese a centrarse en limitar las capacidades nucleares de Irán y aumentar el *break out time* que le permita desarrollar una bomba atómica, también posee distintas cláusulas relativas a la política armamentística de Teherán. En el Anexo B, en su párrafo 3, se exhorta al Irán a que no emprenda ninguna actividad relacionada con los misiles balísticos diseñados para poder ser vectores de armas nucleares durante ocho años a partir del Día de Aprobación o antes por informe de la AIEA. La exportación de armas a Irán también estará limitada conforme al párrafo 5 por el cual, la venta de armas a Teherán estará sujeta a la previa autorización del Consejo de Seguridad durante un plazo de ocho años a partir del Día de Aprobación o antes previo informe de la AIEA. Además la importación de armamento iraní o procedente de Irán queda prohibida, salvo autorización del Consejo de Seguridad, durante un periodo de 5 años desde el Día de Aprobación o antes previo informe de la AIEA, de acuerdo con el párrafo 6 del Anexo B.

Especialmente polémico es el programa de misiles balísticos que continúa desarrollando públicamente Irán. El gobierno de Teherán afirma que se trata de un elemento más de sus defensas en caso de agresión externa, pero el hecho de que Irán pueda poseer misiles balísticos intercontinentales aumenta los temores³¹² de que puedan utilizarse de manera ofensiva e incluso acoplar en ellos una cabeza nuclear³¹³. Para el desarrollo de este programa Irán podría estar contando con el apoyo tecnológico de Corea del Norte, como Israel y Estados Unidos han denunciado en el Consejo de Seguridad³¹⁴.

Desde la conclusión de las negociaciones nucleares en el verano de 2015, se calcula que Irán ha llevado a cabo 4 ensayos, con alrededor de 14 misiles balísticos³¹⁵. Irán ha sido duramente criticado por estos hechos, pero fue el presidente

³¹² Como se trató en epígrafes anteriores, Israel está desarrollando nuevas capacidades de defensa anti-misiles con su sistema “honda de David”. Por su parte EAU está adquiriendo el sistema THAAD, para la interceptación de misiles en altura, que se espera esté operativo en 2019. Ver: Contracts. U.S. Department of Defense [consulta 23-08-17], <https://www.defense.gov/News/Contracts/Contract-View/Article/606758/>

³¹³ Los misiles balísticos intercontinentales tienen un radio de alcance superior a los 5.000 km. Hasta ahora el misil iraní operativo de mayor alcance es el Shahab-3 (1.800km), pero estaría desarrollando nuevas versiones. IZEWICZ, P. (2017) *Iran's Ballistic Missile Programme: Its Status and the Way Forward*. EU-Non Proliferation Consortium.

³¹⁴ Ver Tercer informe del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad, junio 2017. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas [27-08-17]. Ver: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2017/515>.

³¹⁵ El 10 de octubre de 2015, el 21 de noviembre de 2015, el 9 de marzo de 2016 y el 28 de enero de 2017. Ver: Timeline of Nuclear Diplomacy With Iran, Arms Control Association, <https://www.armscontrol.org/factsheet/Timeline-of-Nuclear-Diplomacy-With-Iran>.

Donald Trump quien mostraría su enfado de forma más directa, “Iran is playing with fire - they don’t appreciate how “kind” President Obama was to them. Not me!³¹⁶”. Los hechos además han supuesto la imposición de nuevas sanciones por parte de Estados Unidos a Irán³¹⁷.

La cuestión que muchos se plantean³¹⁸ es si estas actuaciones por parte de Irán suponen una violación de la letra del acuerdo nuclear, pudiendo justificar por tanto, el fin del acuerdo. Según palabras del entonces consejero de seguridad nacional del presidente Trump, Michael Flynn, “The recent ballistic missile launch is also in defiance of UN Security Council Resolution 2231³¹⁹”. Pero el contenido literal del acuerdo no parece prohibir las actividades con misiles balísticos, no se trata de un mandato obligatorio sino de un llamamiento o una petición: “Iran is called upon not to undertake any activity related to ballistic missiles...”. En contraposición, la resolución 1929 (2010) del Consejo de Seguridad sí tenía una naturaleza obligatoria como se puede observar: “[the Security Council] decides that Iran shall not undertake any activity related to ballistic missiles”. Por otro lado, para defender su programa de misiles, Teherán se escuda en que la renuncia recogida en el PAIC hace referencia a aquellos misiles que puedan ser vectores de armas nucleares y por tanto ofensivos, a diferencia del carácter, supuestamente, defensivo del programa iraní. Es más, las autoridades iraníes recuerdan que tanto el ayatolá Jomeini, como el actual Líder Supremo, Alí Jamenei, han considerado las armas nucleares contrarias al Islam, habiendo emitido varias *fatwas* en su contra³²⁰.

En definitiva, si bien los ensayos iraníes con misiles balísticos son una provocación, no constituyen una violación de PAIC, por lo que las reacciones de algunos actores, como la Casa Blanca, no deberían caer en la exageración que podría derivar en una escalada de tensión que verdaderamente pudiese en riesgo la pervivencia del PAIC. No obstante, es innegable que estos actos suponen un grave obstáculo para restaurar la confianza pérdida en los últimos años y que refuerzan los recelos sobre las auténticas intenciones del régimen de los ayatolás.

³¹⁶ <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/827478751931924480?lang=es>

³¹⁷ Iran Sanctions. U.S. Department of State [consulta 23-08-17]. Ver: <https://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/index.htm>

³¹⁸ DAVENPORT, K. y KIMBALL D. (2017) *Iran’s Ballistic Missile Test: Troubling But Not Cause for Provoking Confrontation*. Arms Control Association.

³¹⁹ Statement by the National Security Advisor, February 1st 2017. Office of Press Secretary. The White House, [consulta 23-08-17]. Ver: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/01/statement-national-security-advisor>

³²⁰ Ver, PORTER, G. “When the Ayatollah Said No to Nukes” en *Foreign Policy*, October 16th 2014 [consulta 25-08-17]. Ver: <http://foreignpolicy.com/2014/10/16/when-the-ayatollah-said-no-to-nukes/>

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**TURQUÍA EN LA ENCRUCIJADA ENTRE EUROPA,
ORIENTE MEDIO Y RUSIA.
ASPECTOS NACIONALES Y REGIONALES.
DINÁMICA Y PROSPECTIVA. ESPAÑA**

JUAN MANUEL LÓPEZ URDIALES

A Carmen, a mis padres

AGRADECIMIENTOS

Ante todo, y aun a riesgo de caer en la reiteración, esta página de agradecimiento debe empezar mencionando a mi mujer, Carmen, y a mis padres, Pepe y María Eugenia, pues sin su apoyo incondicional, sin sus lágrimas, sin sus sonrisas, no existiría nada de lo que aquí se cuenta. Me resulta imposible imaginar cómo devolveros tanto como me habéis dado.

Por supuesto, también he de agradecer la colaboración recibida de parte de quienes desde enero son mis compañeros. En primer lugar, a los otros 18 que conmigo inician esta singladura de servicio a nuestro país y nuestros compatriotas. Es un lujo hacer este camino con vosotros y vuestra ayuda. Y también, cómo no, quiero agradecer a quienes ya en el Ministerio me han dado consejos y orientaciones acerca de cómo abordar un tema tan amplio como el de esta memoria. Es un lujo saber que basta levantar el teléfono para tener vuestra ayuda.

RESUMEN

El objetivo fundamental de esta memoria es el de ayudar a quienquiera que la lea a comprender mejor la evolución reciente de Turquía desde una doble perspectiva: la situación interna y su inserción internacional, especialmente desde la subida del AKP al poder en 2002. Partiendo de la base de la complejidad que reviste tal análisis, se busca identificar las dinámicas fundamentales que caracterizan una y otra perspectiva, así como las interrelaciones que existen entre las mismas. Realizado este análisis, se pasa a un ejercicio de prospectiva.

Como base de este análisis se ha recurrido a múltiples fuentes, que incluyen conversaciones con compañeros, libros o publicaciones en revistas y periódicos. Estas fuentes se han utilizado con una mente abierta, intentando apartar las ideas preconcebidas que quien suscribe pudiera tener. Es preciso indicar que la concreción que exige este formato ha obligado a resumir cuestiones que darían para ser analizadas *in extenso*, de modo que cobra especial sentido la tradicional recomendación de acudir a las fuentes citadas en los pies de página si se desea profundizar en algún tema concreto.

De la investigación realizada se desprenden las siguientes conclusiones fundamentales, que se exponen a continuación de forma sucinta.

Desde el punto de vista interno, se distinguen cuatro grandes dinámicas: democratización, auge del autoritarismo, crecimiento económico y creciente islamización de la vida pública.

La democratización habría estado impulsada a partir de 2002 por la perspectiva de adhesión a la UE y la necesidad de liberarse del tradicional autoritarismo difuso de las fuerzas armadas, con sus recurrentes intervenciones en la vida política. La falta de perspectiva clara de adhesión, unida a que el ejército cada vez veía más reducida su influencia, redujo los incentivos para la democratización y dio paso a una fase de auge del autoritarismo, esta vez no difuso sino individual. Este proceso está llevando a Turquía a un modelo iliberal de democracia, basado

en la acumulación de poder en la persona del presidente y líder del AKP Recep Tayyip Erdogan, y que queda simbolizado con la magnitud de la reacción represiva tras el fallido golpe de estado de 15 de julio y con la victoria del sí en el referéndum constitucional de 16 abril de 2017, que instaura un presidencialismo *a la turca*. Con todo, las elecciones de 2019 podrían suponer un revés a este proceso, especialmente si se llegara a segunda ronda en las presidenciales.

Durante ese periodo, el buen funcionamiento de la economía turca permitió asentar el poder del AKP gracias a las nuevas clases medias y a la emergencia de una burguesía conservadora del interior. La participación de estos colectivos en la vida pública, unida a las reformas legislativas que flexibilizaron la libertad de culto, generó una dinámica de creciente presencia del islam en la vida pública.

Desde el punto de su inserción internacional, Turquía ha dejado atrás la unidimensionalidad que caracterizaba su alineamiento con Occidente en la Guerra Fría y ha enriquecido su política exterior con una mayor autonomía y proactividad en sus relaciones con Oriente Medio, Rusia y otros espacios como el africano. Estos vectores no implicarían *per se* un alejamiento de Occidente, si bien se verían reforzados ante la falta de avance en el proceso de adhesión a la UE.

La conjunción de la deriva autoritaria y el repetido fracaso de las negociaciones para resolver el conflicto chipriota, la más reciente en julio de 2017 en Crans Montana, permiten concluir que no existen perspectivas a corto o medio plazo de adhesión. Ello no debe ser óbice para que se promueva la cooperación en los ámbitos migratorio, energético o económico, especialmente a través de la modernización del Acuerdo de Unión Aduanera, que sería muy beneficioso para los intereses españoles en Turquía. El mantenimiento de la cooperación exige no cerrar el proceso negociador. Resultaría deseable que los Estados miembros adoptaran la postura española respecto de la candidatura de Turquía, consistente en analizar exclusivamente el cumplimiento de los criterios de Copenhague, dejando a un lado la espinosa cuestión identitaria.

En cuanto a Oriente Medio, pueden distinguirse dos fases muy diferenciadas. Una de éxito de la política exterior turca para la región, basada en los valores y bajo la lógica de la *política de cero problemas con los vecinos*, y que supuso el ascenso de Turquía como potencia regional mediante el recurso a instrumentos de poder blando como su modelo democrático o su producción audiovisual. La segunda, de pérdida de influencia y de contagio del conflicto sirio en su vida política interna, caracterizada por una creciente relevancia de los intereses nacionales frente a la promoción de valores, así como por el recurso a herramientas de poder duro, muy señaladamente con la intervención Escudo del Éufrates en Siria.

Precisamente los desacuerdos respecto del conflicto sirio tensaron las relaciones entre Rusia y Turquía, que habían florecido con un enfoque económico

desde el fin de la Guerra Fría. La reciente reconciliación entre Ankara y Moscú ha abierto nuevas perspectivas de cooperación en materia energética y armamentística, así como la oportunidad de avanzar en una solución para el conflicto en Siria.

En cuanto al futuro, la acumulación de poder en Erdogan incita a pensar que la proyección internacional de Turquía responderá menos a un marco conceptual claro y más a una lógica personalista. Asimismo, el fracaso de la política de cero problemas y de promoción de la democracia en Oriente Medio, lleva a pensar que la política exterior turca aparcará, al menos en el medio plazo, la promoción de valores en su entorno para adoptar un enfoque más pragmático y cauto, poniendo por delante la estabilidad.

I. INTRODUCCIÓN

Entre las occidentalizada clase media-alta del Estambul de su juventud, una mujer con velo no podía ser más que alguien que venía de los suburbios [...] a vender uvas. Nieve, Orhan Pamuk.

El título de esta memoria recoge ya el principio fundamental que la inspira: Turquía no es una realidad monolítica. Está, en efecto, en una encrucijada: es europea, asiática, mediterránea, caucásica, costera, de interior, urbana, rural. Y no es monolítica, por tanto, ni en su dimensión nacional, ni en su proyección internacional. En esta complejidad reside, para quien suscribe, el encanto de Turquía. Arrojar luz sobre este país fascinante y su inserción en el mundo, incorporando cuando proceda una perspectiva española, ha resultado un reto difícil pero apasionante.

En Nieve, Orhan Pamuk recurre a la ciudad de Kars como trasunto de la complejidad interna de Turquía. Ka, escritor de las élites laicas de Estambul exiliado en Alemania por temor a ser perseguido por conservadores y ultranacionalistas, visita la ciudad para cubrir una oleada de suicidios entre jóvenes a las que se les prohíbe llevar el velo en clase. De la mano de Pamuk, el lector es testigo de las profundas divisiones que recorren Turquía: la económica, con notables diferencias entre el próspero Oeste y el deprimido interior anatolio¹; la cultural, fundamentalmente entre turcos y kurdos, pero también con la herencia griega, armenia, rusa o georgiana; la social, con una profunda diferencia en los usos y costumbres entre las cosmopolitas grandes ciudades como Izmir o Estambul y el interior en que se desarrolla la trama de la novela².

¹ Según Eurostat (datos actualizados a 30 de marzo de 2017) Estambul se sitúa en 24.000 € de renta per cápita en paridad de poder adquisitivo, mientras que el de Anatolia Centro-Oriental es de 8.600 €, apenas un 36% de aquél. La excepción sería Ankara, cuya capitalidad la sitúa en los 21.000€. Ahora bien, como se analizará más adelante, precisamente la nueva pujanza de la economía anatolia constituye una de las fuentes de legitimidad del presidente Erdogan ante sus bases electorales.

² La división resulta evidente incluso entre barrios dentro de esas grandes ciudades. Basta con pasear por el muy conservador barrio de Carçamba y luego cruzar el Bósforo para ir a las tiendas y cafés de la Avenida Bagdad.

Asimismo, en torno a 6 millones de turcos viven fuera de su país de origen³, la mayor parte de los mismos en Alemania, como resultado en gran parte del acuerdo migratorio de 1961 con la República Federal Alemana que condujo hasta allí, en principio de forma transitoria, a los llamados *Gastarbeiter* (trabajadores invitados), muchos de los cuales acabaron reagrupando a sus familias en suelo germano. Al mismo tiempo, Turquía ha recibido oleadas de inmigración de población musulmana de los Balcanes, entre ellos los turcos de Bulgaria, que por cientos de miles huyeron en los años 80 de campañas de asimilación⁴. Y, más recientemente, los conflictos en Siria e Irak han elevado la cifra de refugiados por encima de la barrera de los 3 millones de personas⁵. Incluso existe una nutrida presencia de judíos sefardíes, y se estima que más de 3.000 accederán a la nacionalidad sólo en Estambul⁶ acogiéndose al Real Decreto 322/2016, de 5 de agosto, por el que se concede la nacionalidad española por carta de naturaleza a determinados sefardíes.

Por otro lado, la situación geográfica de Kars⁷ no representa sino una de las múltiples encrucijadas que encierra Turquía: desde Kars, punto de entrada al Cáucaso, hasta Estambul, sentada a horcajadas en el Bósforo, pasando por la capital, Ankara, o Diyarbakir, primera ciudad del kurdistán turco.

En consecuencia, la inserción en la esfera internacional de Turquía se ve notablemente determinada por el lugar que ocupa en el mundo. Así como España se constituye en puente entre Europa y África, o entre Europa y América Latina, Turquía ha ido asumiendo cada vez más su papel de puente entre Asia, Europa y África⁸.

A lo largo de este estudio, analizaremos la evolución reciente de esta inserción, con objeto de extraer conclusiones acerca de lo que cabe esperar en el futuro, dando así respuesta al siempre complejo y esquivo ejercicio de prospectiva requerido. El enfoque español de esta memoria tiene un carácter transversal, de

³ Para el gobierno turco son más de 6 millones (*vid.* <http://www.mfa.gov.tr/the-expatriate-turkish-citizens.en.mfa>), si bien el criterio que se emplea es poco restrictivo al incluir nacionales de segunda y tercera generación. Para un análisis más profundo de la cuestión, *vid.* IÇDUGUY, A., *et al* (2013) “*Turkey Migration Profile*”, Migration Policy Centre, disponible en http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/migration_profiles/Turkey.pdf.

⁴ HABERMAN, C. “Flow of Turks Leaving Bulgaria Swells to Hundreds of Thousands”. *The New York Times*, 15 de agosto, 1989, disponible en <http://www.nytimes.com/1989/08/15/world/flow-of-turks-leaving-bulgaria-swells-to-hundreds-of-thousands.html?pagewanted=all>.

⁵ Más de 3,4 millones según OCHA (http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey_syrian_crisis_en.pdf).

⁶ “Un millar de sefardíes de Turquía ya son españoles”, Agencia EFE, 25 de junio de 2016, disponible en <https://www.efe.com/efe/espana/sociedad/un-millar-de-sefardies-turquia-son-ya-ciudadanos-espanoles/10004-2967530>.

⁷ Lugar de firma del Tratado de 1922 por el que la recién nacida República de Turquía se repartió Armenia con la URSS.

⁸ SÖZEN, A. (2010): “A Paradigm Shift in Turkish Foreign Policy: Transition and Challenges”, *Turkish Studies*, 11:1, pp. 103-123.

modo que a lo largo de la misma se producirán menciones y análisis específicos respecto del impacto para España de las cuestiones que se suscitarán. Así pues, el orden a seguir será:

1. Se analizará la perspectiva interna de Turquía, en particular a los factores políticos y económicos fundamentales de la Turquía actual.
2. Se procederá a analizar la inserción internacional de Turquía en detalle, con un epígrafe general y uno específico para cada una de las zonas geográficas mencionadas: Europa, Rusia y Oriente Próximo.

II. DINÁMICAS INTERNAS: DEMOCRATIZACIÓN, AUGE DEL AUTORITARISMO, CRECIMIENTO ECONÓMICO E ISLAMIZACIÓN

El análisis de la evolución reciente de la situación política interna arroja cuatro grandes líneas de transformación: democratización, auge del autoritarismo, crecimiento económico e islamización. Líneas todas ellas íntimamente relacionadas entre sí como se analizará a continuación, siendo la democratización inicial la que abriera la puerta a la islamización de la vida pública y la que, junto con el crecimiento económico, permitiría afianzar el poder de Erdogan para pasar a un modelo de presidencia fuerte con tintes autoritarios.

II. 1 LA DEMOCRATIZACIÓN DE TURQUÍA: ¿EL MODELO TURCO?

Como nota introductoria, es preciso señalar que Turquía es presentada a menudo como ejemplo cuando se quiere responder a una de de las cuestiones claves en la ciencia política contemporánea: ¿es el islam compatible con la democracia?⁹. Este debate fue cobrando mayor importancia a medida que se producían tres hechos:

- En primer lugar, *el fin de la Guerra Fría*, que hiciera reflexionar a Fukuyama acerca del *fin de la historia* con la victoria de la democracia liberal, que se extendería a todos los rincones del orbe¹⁰. A esta visión se contrapuso la de Huntington, mentor de Fukuyama, para quien existían diferencias fundamentales entre distintas civilizaciones, por lo que los regímenes políticos propios de unas no podían ser trasplantados a otras¹¹.

⁹ Para un análisis detallado de la cuestión *vid.* ZAKARIA, F. (2004) "Islam, Democracy, and Constitutional Liberalism" *Political Science Quarterly*, Vol. 119, No. 1., pp. 1-20.

¹⁰ FUKUYAMA, F. (1989) "The End of History?" *The National Interest* vol. 16, pp.3-18.

¹¹ HUNTINGTON, S. (1993) "The Clash of Civilizations?", *Foreign Affairs*.

- En segundo lugar, en el contexto de la política de *contagio democrático* impulsada por la Administración de George W. Bush, que promovía la instauración de regímenes democráticos en Oriente Medio¹². En 2002, el Secretario de Defensa Paul Wolfowitz afirmaba que *Turquía es un modelo para aquellos que en el mundo islámico aspiran al progreso democrático y a la prosperidad. Turquía nos da un ejemplo de cómo reconciliar las creencias religiosas con instituciones seculares modernas y democráticas*.¹³
- En tercer lugar, a raíz de la caída del presidente tunecino Ben Ali en enero de 2011 y el comienzo de la llamada *primavera árabe*, que auguraba una posible transición a la democracia de regímenes autoritarios en el mundo árabe. Turquía, esta vez, era percibida como el modelo al que aspirar, y Erdogan era el líder mundial mejor valorado de acuerdo con las encuestas de opinión realizadas en el mundo árabe¹⁴.

Ahora bien, la problemática de la cuestión estriba en que el cumplimiento de los principios democráticos por parte de Turquía ha sido variable a lo largo del tiempo, ya se tome como punto de referencia el inicio de la década de los 90, 2002 ó 2011. A continuación analizaremos, sucintamente, la evolución del proceso democratizador turco.

Desde los años 80, Turquía se ha democratizado, en un proceso que no ha sido lineal (baste recordar el Memorando de 1997¹⁵, el llamado e-golpe de 2007¹⁶ o la tentativa fallida de julio de 2016). La necesaria brevedad de este ejercicio no permite analizar en detalle o de forma exhaustiva en qué han consistido las reformas democratizadoras, pero entre 2001 y 2008 se aprobaron 14 enmiendas constitucionales y 9 paquetes legislativos de armonización, tendentes a homologar el ordenamiento jurídico y el sistema político turco al de los Estados miembros de la UE. Entre las reformas, cabría destacar el Código Civil de 2001, que profundizaba en la igualdad de género, y, muy señaladamente, la reforma del Código Penal que supuso la abolición de la pena de muerte¹⁷. Así, los esfuerzos democratizadores fueron reconocidos por la Comisión, de tal modo que en 2004

¹² “Bush Pushes Middle East Democracy”, CNN, 6 de noviembre de 2003, disponible en <http://edition.cnn.com/2003/ALLPOLITICS/11/06/bush.democracy/>.

¹³ Discurso pronunciado en el Washington Institute durante la 5.ª Conferencia Memorial Turgut Özal, el 15 de marzo de 2002, extraído de <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/fifth-annual-turgut-ozal-memorial-lecture>.

¹⁴ *Vid.* TELHAMI, S. The 2011 Arab Public Opinion Poll, *The Brookings Institute* 21 de noviembre de 2011, disponible en <https://www.brookings.edu/research/the-2011-arab-public-opinion-poll/>.

¹⁵ Que supusiera la caída del entonces primer ministro, Necmettin Erbakan, líder del partido Refah, y que pasó a la historia como el golpe *posmoderno* al no haber sido necesario disolver el Parlamento.

¹⁶ Por el que la cúpula del ejército turco, erigida en guardián de los principios kemalistas, publicó en la red un comunicado mostrándose contrarios a la elección como presidente de Abdullah Güll, candidato propuesto por Erdogan y que, finalmente, acabaría accediendo a la presidencia.

¹⁷ MÜFTÜLER-BAÇ, M. (2016) *Divergent Pathways: Turkey and the European Union*. Berlín, Barbara Budirch Publishers, p. 98.

la Comisión afirmó que *Turquía cumple suficientemente con los criterios de Copenhague*¹⁸.

Otro símbolo de la democratización provendría de la incorporación a la vida política de los kurdos. Facilitada, por la detención de Abdullah Öcalan y el proceso de paz iniciado en 2012, tuvo como gran hito la superación en las elecciones de 2014 de la barrera del 10% de los votos por parte del HDP de Selahattin Demirtas¹⁹.

Este proceso de democratización se habría visto impulsado por la confluencia de tres objetivos, teniendo especial relevancia los dos primeros:

- I. Cumplir con los criterios de Copenhague y acceder a la UE, aspiración histórica de una República Turca que formulara su solicitud de adhesión el 14 de abril de 1987. Asimismo, acercarse a la UE permitía mejorar las perspectivas económicas de Turquía, y así asentar la popularidad del partido en el gobierno.
- II. Reforzar el poder de las instituciones electas en detrimento del *establishment* kemalista, baluarte de la defensa de los principios laicos frente a la islamización de la política y la sociedad.
- III. En clave internacional, presentarse como modelo de democracia en un país mayoritariamente musulmán constituía una poderosa arma de poder blando, como se analizará *infra*.

Esta confluencia permite comprender lo que ante los ojos occidentales constituye una paradoja: los islamistas impulsan la democratización y la adhesión a la UE mientras que los laicos occidentalizantes se oponen a la misma²⁰. Entre los segundos encontramos a los llamados *ulusalci* (neo-nacionalistas) que, sin oponerse en principio al ingreso en las instituciones europeas, creen que la democratización conduce a la islamización, un precio que no están dispuestas a pagar, por lo que resultaría preferible mantenerse fuera de la UE²¹. En cambio, desde el conservadurismo musulmán se fue produciendo un acercamiento a a la UE, primero desde la perspectiva económica y después de la política:

- En términos de política económica, ya desde los años sesenta los partidos de inspiración conservadora musulmana como el MSP, el DP o el ANAP de Turgut Ozal han favorecido la economía liberal, frente al rechazo de

18 MÜFTULER-BAÇ, (2016), Op. cit., p. 97.

19 *Como tendrá ocasión de señalarse más adelante, la encarcelación de Demirtas, producida en el contexto de la vuelta a las armas del PKK y del periodo post-golpe de Estado de julio de 2016, es una muestra del auge del autoritarismo.*

20 Sin ánimo de ser exhaustivo, existen otras causas de oposición en el seno de otros partidos, como el ultranacionalista conservador MHP, la oposición se debe fundamentalmente a la negativa a ceder soberanía a una instancia supranacional.

21 OĞUZLU, T. (2008) "Middle Easternization of Turkey's Foreign Policy: Does Turkey Dissociate from the West?", *Turkish Studies*, 9:1, pp. 3-20.

la misma por parte de los partidos de izquierda y de amplios sectores del kemalista-republicano CHP²². De hecho, en un contexto de Guerra Fría y lucha contra el comunismo, estas tendencias fueron favorecidas incluso por el estamento militar, bajo la fórmula del *cinturón verde contra la amenaza roja*, produciéndose una conjunción entre modernización económica y protección de valores tradicionales musulmanes²³. La fuerza del AKP hoy en día bebería en gran parte de este apoyo, siguiendo la lógica de la *revancha de Dios* enunciada por Gilles Kepel²⁴, según la cual la lucha contra el comunismo mediante el apoyo a las formas más conservadoras de islam²⁵ abrió la puerta a que el islam político tenga mayor fuerza en la actualidad (piénsese, por ejemplo, en el apoyo estadounidense a los mu-yahidines en la Guerra de Afganistán frente a la URSS).

- Desde el punto de vista político, ya el *Refah* (Partido de la Virtud) de Necmettin Erbakan se manifestó a favor de un mayor papel de los procesos electivos en la vida política turca. Ahora bien, el Refah era contrario al acercamiento a la UE, bajo la lógica de Turquía no podía convertirse en un país occidental y que Occidente nunca aceptaría a Turquía como un miembro más²⁶. Tras la prohibición del *Refah* en 2001 por el Tribunal Constitucional, los fundadores del AKP quisieron distanciarse del mismo presentándose a sí mismos como estandartes de un nuevo movimiento conservador, bajo un modelo similar al de la democracia cristiana de la CDU alemana, sin perjuicio de no hacer una referencia explícita a su carácter religioso para evitar su posible prohibición²⁷. Asimismo, las exigencias de democratización por parte de la UE, que propugnaba una ley de partidos menos restrictiva, resultaban muy convenientes. Este partido, en suma, aspiraba a convertirse en un representante de lo que Philip Robins denomina *euroislamismo*²⁸, haciendo un paralelo con el llamado *euroco-*

²² MÜFTULER-BAÇ, M (2016), Op. cit., p. 92.

²³ *Ibidem*, pág. 93.

²⁴ KEPEL, G. (1991) *La revanche de Dieu: Chrétiens, juifs et musulmans à la reconquête du monde*, Paris, Seuil.

²⁵ Las primeras llamadas a desarrollar la instrucción religiosa de los jóvenes turcos se habrían producido a finales de los años 40, con la reinstauración en 1948 de las Escuelas Imam Hatip, que vinieron a cubrir el vacío producida por la abolición de las madrazas en 1924 por mor de la Ley de Unificación de la Instrucción Educativa. Habría sido en ese contexto de incipiente religiosidad desde la esfera pública en el que se habría formado el presidente Erdogan, de acuerdo con CHEVIRON, N. y PEROUSE J.F., (2016) *Erdogan. Nouveau Père de la Turquie?*, Paris, Les Nouvelles Éditions François Bourin, Las Escuelas Imam Hatip de educación secundaria serían cerradas en el marco de la reforma de 1997, pero fueron reabiertas en 2012, MÜFTULER-BAÇ, M. (2016), Op. cit., p. 105.

²⁶ OĞUZLU, T. (2008), Op. cit.

²⁷ Para un análisis más profundo de las semejanzas y diferencias entre el AKP y la democracia cristiana, vid. HALE, W. (2005), "Christian Democracy and the AKP: Parallels and Contrasts" *Turkish Studies*, 6:2, pp. 293-310.

²⁸ ROBINS, P., (2013) "Turkey's 'double gravity' predicament: the foreign policy of a newly activist power", *International Affairs* 89: 2, p. 383.

munismo ideado por Berlinguer, compatible con la demcoracia liberal occidental.

A pesar de estas cautelas, el AKP estuvo cerca de ser prohibido por el Tribunal Constitucional turco en julio de 2008 si bien únicamente fue levemente penalizado por actividades contrarias a los principios laicos de la República. El entonces Comisario para la Ampliación, Olli Rehn, salió en defensa del AKP al afirmar que *[E]ste caso es revelador de un fallo fundamental en el marco constitucional turco cuya solución requeriría de una reforma constitucional*²⁹. La perspectiva de acceso a la UE servía, por tanto, como catalizador para las reformas democráticas.

Paralelamente, ese proceso democratizador permitía, poco a poco, que el poder civil se fuera asentando y emancipándose de la histórica tutela ejercida por el estamento militar. Fundamentalmente por dos vías:

- De un lado, mediante reformas legales entre las que destaca muy señaladamente la Ley de Servicio Interno de las Fuerzas Armadas de 2013, que prohibió explícitamente que el personal militar lleve a cabo actividades políticas³⁰.
- De otro, mediante macro-juicios contra el *establishment* kemalista, entre los que destaca el dossier de la supuesta organización secreta *Ergenekon*, que se iniciara en 2008 y terminaría en 2013 con la condena de 275 oficiales del ejército, periodistas y miembros de la oposición. No obstante, todos acabarían siendo absueltos en 2016 tras quedar acreditado que los fiscales, cercanos al gulenismo, habrían falsificado pruebas y vulnerado el derecho de defensa de los acusados³¹.

La emancipación del poder civil respecto del militar se habría culminado con las reformas emprendidas en el contexto post-golpe de estado de 15 de julio de 2016. Estos cambios se habrían producido ya no tanto en un un contexto de democratización, sino más bien de refuerzo del poder del Presidente Erdogan. Así, la fase de democratización queda una fase intermedia entre el autoritarismo difuso de las fuerzas armadas y el autoritarismo individual de Erdogan.

II.2 EL AUGE DEL AUTORITARISMO

De entrada, ha de señalarse que al hablar de regresión democrática se hace con referencia al parámetro de democracia liberal. Éste es el parámetro promovido por la Unión Europea y el que se tuvo como horizonte en el marco de las

²⁹ "EU Slams Turkish Court's Decision to Hear AKP ban", Euractiv, 1 de abril de 2008, disponible en <http://www.euractiv.com/section/enlargement/news/eu-slams-turkish-court-s-decision-to-hear-akp-ban/>.

³⁰ AYDIN-DÜZGİT, S., S. y TOCCI, N. (2015) *Turkey and the European Union*, Londres, Palgrave.

³¹ "Turkey Ergenekon: Court quashes 'coup plot' convictions", BBC, 21 de abril de 2016, disponible en <http://www.bbc.com/news/world-europe-36099889>.

reformas anteriormente referidas. No obstante, se ha producido un cambio de discurso desde la promoción de esa democracia liberal a una democracia *presidencialista a la turca*³², que recuerda al concepto de democracia iliberal enunciado por Fareed Zakaria³³, y que ha sido asumido de forma más o menos explícita por otros líderes como Viktor Orban³⁴.

Entre los motivos para este cambio, cabría señalar la pérdida de vigencia de esos tres grandes objetivos indicados anteriormente:

- La adhesión a la UE habría perdido interés para el gobierno del AKP. Puede señalarse como causas de esa pérdida de interés a la crisis financiera mundial empezada en 2008, que afectó más a la UE que a los países emergentes; al cierto agotamiento del proceso de construcción europea (ejemplificado en la respuesta a la crisis griega o las diferencias con Polonia o Hungría); y, especialmente, a la percepción de que, independientemente de lo que se haga desde Turquía, siempre habrá algún país que rompa la unanimidad necesaria para aprobar la adhesión, bien por negar su carácter europeo³⁵ o bien por la cuestión chipriota. Se habría, por tanto, llegado al límite de efectividad de la condicionalidad por parte de la UE³⁶. Con todo, el acceso a la UE continúa siendo uno de los grandes objetivos a conseguir en el marco de la Agenda 2023, que busca mostrar un nuevo país al mundo en el centenario de la fundación de la República por Atatürk, tal y como puso de manifiesto el presidente Erdogan en su comunicado del 9 de mayo de 2017, día de Europa³⁷. Ahora bien, ya no se realizan tantos esfuerzos en presentar a Turquía como un país europeo, sino que el énfasis se pone en los beneficios recíprocos que provendrían de su ingreso en la Unión.
- Poco se puede avanzar más en la retirada de los militares de la vida política. Muy mermado por las reformas y procesos judiciales anteriormente relatados, la purga que ha sucedido al fallido golpe de Estado de 2016 habría dado el golpe de gracia al poder político del estamento castrense. La

³² BOYUNSUZ, S.O. (2016), “The AKP’s proposal for a “Turkish type of presidentialism” in a comparative context”, *Turkish Studies*, volume 17, pp. 68-90.

³³ ZAKARIA, F. (1997), “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs*, núm. noviembre/diciembre de 1997.

³⁴ [T]he new state that we are constructing in Hungary is an illiberal state, dijo el presidente húngaro en un discurso el 26 de julio de 2014 en la Universidad de verano de Bálványos. Puede leerse en la página web oficial del gobierno húngaro <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp>.

³⁵ *Verbi gratia*, la reforma del art. 88-5 de la Constitución Francesa, impulsada en 2005 por el presidente Nicolas Sarkozy en virtud de la cual la adhesión de nuevos miembros a la Unión Europea exigiría la celebración de un referéndum. Para que no hubiera de aplicarse a Rumanía, Bulgaria o Croacia, se introdujo una disposición transitoria al efecto.

³⁶ MÜFTÜLER-BAÇ, M (2016), Op. cit., p. 92.

³⁷ “Turkey wants to carry on its EU membership bid on win-win basis”, *Hurriyet Daily News*, 9 de mayo de 2017, disponible en <http://www.hurriyetaidailynews.com/turkey-wants-to-carry-on-its-eu-membership-bid-on-win-win-basis.aspx?PageID=238&NID=112912&NewsCatID=510>.

reunión anual del Consejo Supremo Militar, el antaño omnipotente YAÇ, celebrada el 2 de agosto de 2017³⁸, simboliza esa sumisión militar al poder civil. Fundamentalmente por 3 razones:

- El nuevo formato del Consejo, compuesto por 10 civiles y sólo 4 militares.
 - El Consejo se limitó a aprobar lo ya acordado el día anterior en una reunión entre el Presidente Erdogan, el Primer Ministro Yildirim, el Ministro de Defensa Canikli y el Jefe del Estado Mayor Akar.
 - Se ha completado la remodelación de la cúpula militar iniciada tras el golpe de 15 de julio, y que ha supuesto la expulsión de 169 generales y almirantes del ejército, aproximadamente la mitad de los previamente existentes³⁹.
- Por último, la evolución de la llamada *primavera árabe* ha llevado a que Turquía deje de ser percibida como un modelo. El único país en el que, no sin esfuerzo y fragilidad, se ha producido una transición democrática es Túnez, que compartiría ciertas similitudes con el caso turco dado el carácter laicista imprimido al régimen político desde Habib Bourguiba. Así, Erdogan acudió en septiembre de 2011 a Túnez, en el marco de su gira por países de la primavera árabe, a llevar el mensaje de que islam y democracia pueden funcionar conjuntamente y ofrecer su asistencia en el proceso⁴⁰. En ese contexto, cabría esperar que los islamistas del partido *Ennahda*, de la órbita de los Hermanos Musulmanes, hubiesen buscado acercarse al ejemplo del AKP como modelo. Aunque en 2013 su líder Rachid Ghannouchi afirmaba que el AKP, *mutatis mutandis*, representaba un ejemplo para su partido⁴¹, *Ennahda* está en la actualidad recorriendo el camino en sentido contrario al del AKP. Mientras éste reafirma cada vez con más intensidad su carácter islámico, *Ennahda* eliminó en 2016 las referencias existentes en su estatutos al carácter islamista del partido, acercándose al *euroislamismo* propugnado por el AKP en sus inicios⁴².

³⁸ "Turkey reshuffles land, air and navy commanders at key military meeting", Hurriyet Daily News, 2 de agosto de 2017. disponible en <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-reshuffles-land-air-and-navy-commanders-at-key-military-meeting.aspx?PageID=238&NID=116231&NewsCatID=338>.

³⁹ GALL, C. "President Recep Tayyip Erdogan of Turkey Replaces Top Military Chiefs", The New York Times, 2 de agosto de 2017, disponible en <https://www.nytimes.com/2017/08/02/world/europe/turkey-erdogan-military-chiefs-replace.html>.

⁴⁰ "Erdogan Tells Tunisians that Islam and democracy can work", *The National*, 16 de septiembre de 2011. disponible en <https://www.thenational.ae/world/europe/erdogan-tells-tunisians-that-islam-and-democracy-can-work-1.355271>.

⁴¹ ABEDIN, M. "Tunisia: Islam and Politics two years after the Revolution: Interview with Rashid Al-Ghannouchi", *Relioscope*, 2 de marzo de 2013. disponible en <http://english.religion.info/2013/03/02/tunisia-islam-and-politics-two-years-after-the-revolution-interview-with-rashid-al-ghannouchi/>

⁴² SALEH, H. "Tunisia's Nahda party ditches islamic flag", *Financial Times*, 22 de mayo de 2016. disponible en <https://www.ft.com/content/966407b8-2033-11e6-aa98-db1e01fab0c>.

Esa pérdida progresiva de incentivos para la democratización ha tenido como consecuencia el inicio de un proceso de acumulación del poder en una misma persona, siguiendo el modelo de una presidencia fuerte que permita resolver los males que afligen al país, que recuerda en cierto modo a la figura del *cirujano de hierro* costiano. En particular, tras las victorias del AKP en el referéndum de 2010 y las elecciones de 2011 se produjo un debilitamiento de la retórica liberal del partido. Este debilitamiento se manifestó en la práctica cuando en 2013 se produjo un doble reto al poder del AKP: las protestas contra el plan para construir un centro comercial en el parque Gezi y las investigaciones por corrupción contra altos cargos del partido⁴³. El primero se afrontó con medidas de represión policial y restricciones al uso de redes sociales, que habrían suscitado diferencias entre Erdogan y el entonces Presidente, Abdullah Gül, partidario de un enfoque menos represivo. Por su parte, las investigaciones fueron vinculadas con una *conspiración*, llevada a cabo por el movimiento *Hizmet*, liderado por Fethullah Gülen, al que se acusaba de haber infiltrado las estructuras del poder turco, creando un Estsado dentro del Estado. Esto supuso la ruptura entre el AKP y Gülen, quien habría desempeñado un papel fundamental en el ascenso de este partido al poder⁴⁴. Amén de prohibir Twitter y Youtube (prohibiciones que serían alzadas por el Tribunal Constitucional poco tiempo más tarde), el gobierno del AKP promovió una reforma legal para poner bajo su tutela al Consejo Supremo de Jueces y Fiscales (el HSYK). La Comisión Europea para la Democracia y por el Derecho, perteneciente al Consejo de Europa y conocida como la Comisión de Venecia, se manifestó contra a esta reforma en la medida en que resultaba lesiva a la separación de poderes; el Tribunal Constitucional acabaría declarándola inconstitucional tras ser interpuesto recurso por el CHP⁴⁵. El mismo Tribunal Constitucional que hacía un lustro era calificado como defensor de la democracia por desestimar el cierre del AKP, pasaba a ser calificado de enemigo de la misma.

Del párrafo anterior, se deduce la presencia de actores políticos que suponían un freno al poder de Erdogan, que en 2014 era elegido Presidente y perseguía la institución de una presidencia ejecutiva. Fundamentalmente, encontramos: el movimiento gulenista, en el que se habría apoyado en su ascenso al poder; rebautizado como FËTO⁴⁶; el Tribunal Constitucional; la oposición, con el CHP como estandarte; otras figuras del AKP, como Gül o Davutoglu. De telón de fondo, el riesgo de desborde del conflicto sirio, en particular con el papel del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), que volvía a atentar en territorio turco en

⁴³ KEYMAN, E.F. (2014), "The AK Party Dominant Party, New Turkey and Polarization", *Insight Turkey*, Vol. 16, n.º 2, pp. 19-31.

⁴⁴ "Fetulá Gülen, de mentor de Erdogan a acusado de ser su verdugo", *EL PAÍS*, 17 de julio de 2016, disponible en https://EPLais.com/internacional/2016/07/16/actualidad/1468694404_803312.html.

⁴⁵ MUFTULER-BAÇ, M. (2016), *Op. cit.*, p. 107

⁴⁶ Organización Terrorista Gulenista, *Fethullahçı Terör Örgütü*, FETÖ.

julio de 2015.⁴⁷ Los esfuerzos de Erdogan para consolidar su poder iban a verse redoblados tras el fallido golpe de Estado de 15 de julio de 2016. Esta consolidación ha tenido lugar fundamentalmente ante instancias de poder externas al AKP pero también se ha producido en el seno del mismo.

Ad extra, la declaración del Estado de Emergencia⁴⁸ y la reforma constitucional se han erigido en las dos grandes palancas del Presidente para reforzar su poder.

Como respuesta al golpe de Estado, se ha iniciado una profunda campaña de detenciones o despidos de personas tanto en el seno de la administración, ya sea civil o militar, como fuera de la misma, incluyendo a empresarios o diputados de partidos opositores como el CHP o, sobre todo, el HDP, cuyo presidente Demirtas fue encarcelado el 4 de noviembre de 2016⁴⁹ y no ha sido liberado al entregarse esta memoria en septiembre de 2017. Los cargos que se les imputan son, generalmente, ya su colaboración con *FETO*, lo cual los convertiría en participantes en el golpe, ya su colaboración con el PKK. No es extraño que tras un golpe exista represión contra quienes hubieren tomado parte en el mismo. Lo reseñable de esta campaña es la magnitud de la misma. Sirvan como muestra las cifras de más de 4.000 jueces, 6.000 profesores universitarios ó 24.000 policías que habrían sido apartados de sus puestos⁵⁰.

En cuanto a la reforma constitucional, ésta ha acercado a Turquía a un auto-proclamado presidencialismo *a la turca*, con características propias⁵¹. Es cierto que una crítica habitual del sistema político turco ha sido su tendencia a la inestabilidad, y que incluso la propia Comisión de Venecia se habría manifestado en repetidas ocasiones a favor de una reforma constitucional que sustituyera plenamente a la Constitución de 1982, aprobada tras el golpe de Kenan Evren de 1980⁵². Ahora bien, sin necesidad de entrar en un análisis exhaustivo de la reforma constitucional operada tras el referéndum del 16 de abril de 2017, que fue aprobado por un escasísimo margen (51,41% de votos válidos a favor por

⁴⁷ El 22 de julio de 2015, el PKK mató a 2 policías en la provincia de Şanlıurfa tras culparles de haber colaborado en el atentado de Suruç, reivindicado por el Estado Islámico. Entre otros, *vid.* “PKK claims killing of Turkish policemen in revenge for Syria border attack”, Hurriyet Daily News, 22 de julio 2015, disponible en <http://www.hurriyetdailynews.com/pkk-claims-killing-of-turkish-policemen-in-revenge-for-syria-border-attack.aspx?PageID=238&NID=85756&NewsCatID=341>.

⁴⁸ Cuya vigencia ha sido renovada por el parlamento turco por un nuevo periodo de 3 meses el pasado 17 de julio de 2017, *vid.* “Turkey government extends state of emergency for another 3 months”, Reuters, 17 de julio de 2017, disponible en <http://www.reuters.com/article/us-turkey-security-idUSKBN1A212S>.

⁴⁹ SHAHEEN, K. “Turkey arrests ro-Kurdish party leader amid claims of internet shutdown”, The Guardian, 4 de noviembre de 2016, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/04/turkey-arrests-pro-kurdish-party-leaders-mps>.

⁵⁰ HANSEN, S. “Inside Turkey’s Purge”, The New York Times, 13 de abril de 2017, disponible en <https://www.nytimes.com/2017/04/13/magazine/inside-turkeys-purge.html?mcubz=1->

⁵¹ BOYUNSUZ, S.O. (2015), *Op. cit.*

⁵² COMISIÓN DE VENECIA, (2010) “Interim Opinion on the Draft Law on the High Council for judges and Prosecutors”, de 27 de septiembre, CDL-AD(2010)042, §§ 11,16.

48,59% de votos en contra)⁵³, cabe indicar los siguientes puntos potencialmente lesivos contra la democracia de acuerdo con la opinión de la Comisión de Venecia publicada el 13 de marzo de 2017⁵⁴, tanto de carácter procedimental como material:

- Desde el punto de vista del procedimiento, las reformas se han realizado en un contexto poco propicio tal y como ya se ha indicado. En especial, debido a la detención de miembros clave de la oposición como el líder del HDP Selahattin Demirtas y a las alegaciones relativas a la ruptura del secreto de voto en la fase parlamentaria de reforma. Asimismo, la vigencia del estado de emergencia, el cierre de diarios como Zaman o el macroproceso del juicio Cumhuriyet⁵⁵, en el que se juzga a 17 periodistas del periódico Cumhuriyet (de tendencia secular y de izquierda) por acusaciones de apoyo al PKK y al gulenismo, son muestra de las dificultades existentes para el normal ejercicio de la libertad de prensa, clave para una adecuada *deliberación colectiva* en términos de Habermas.
- Desde el punto de vista material, la Comisión ha alertado del riesgo de que la reforma constitucional convierta a Turquía en un *régimen personal*, con la eliminación de frenos y contrapesos en el entramado institucional de la república. En particular, el riesgo se derivaría de las siguientes reformas:
 - El ejercicio del poder ejecutivo pasará a ser ejercido por parte del Presidente, sin que al poder legislativo se le confieran poderes para consentir o supervisar el nombramiento y cese de ministros como sucede, por ejemplo, en el sistema de *advice and consent* estadounidense. El Presidente, en consecuencia, deja de ser un *pouvoir neutre*, culminando así el proceso de presidencialización iniciado con la reforma de 2007 y las primeras elecciones presidenciales de 2014. En este sentido, resulta de interés recordar el análisis de Juan Linz, para quien el presidencialismo podía resultar menos favorable a la consolidación de la democracia en un país polarizado, en la medida en que no se tiende tanto a la búsqueda del consenso como en una democracia parlamentaria plural⁵⁶.

⁵³ Datos recogidos de <http://referandum.ntv.com.tr/#turkiye>, donde se incluye un interesante mapa de las provincias en que triunfó la opción *Evet* (Sí), que se corresponde fundamentalmente con Anatolia, y en las que triunfó el la opción *Hayir* (No), que se corresponde fundamentalmente con el oeste (entorno de Estambul e Izmir) y el sureste (zona de población kurda).

⁵⁴ Disponible en su integridad en el enlace <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad%282017%29005-e>.

⁵⁵ “Turkey detains editor and staff at opposition Cumhuriyet newspaper”, The Guardian, 31 de octubre de 2016, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/31/turkey-detains-editor-and-staff-at-opposition-cumhuriyet-newspaper>. Debe indicarse que el pasado 28 de julio de 2017 se produjo la liberación de 7 de esos periodistas (para más información: GALL, C. Turkey Frees 7 Journalists, but Others Remain Behind Bars, The New York Times, 28 de julio de 2017, disponible en <https://www.nytimes.com/2017/07/28/world/europe/turkey-frees-jailed-cumhuriyet-journalists.html>).

⁵⁶ LINZ, J. (1990), “The Perils of Presidentialism”, Journal of Democracy, Vol. 1., p. 52.

- El poder del Presidente de disolver el parlamento sin necesidad de alegar causa, prerrogativa que suelen tener los jefes de gobierno de las democracias parlamentarias pero no las presidencialistas. Es más, cabría añadir que la democracia parlamentaria por excelencia, la del Reino Unido, se dotó en 2011 de una *Fixed-term Parliaments Act*, que elimina la prerrogativa (nominalmente del monarca, aunque ejercida en la práctica por el gobierno de Su Majestad) de disolución de las cámaras y convocatoria de elecciones, que sólo puede producirse por acuerdo de la Casa de los Comunes o por transcurrir el mandato correspondiente.
- El debilitamiento de la independencia del poder judicial y de sus poderes de vigilancia del ejecutivo. En particular, mediante la reforma del Consejo de Jueces y Fiscales, 6 de cuyos 13 miembros son nombrados por el Presidente, mientras que los restantes lo son por el Parlamento, cuya elección se produce de forma simultánea a la del Presidente, por lo que muy probablemente en ella sea mayoritaria la fuerza política a la que pertenezca el Presidente.

Antes de pasar al análisis de lo sucedido dentro del AKP, no puede dejar de señalarse que estas reformas podrían permitir también el reforzar los poderes de un presidente que fuera distinto a Erdogan, o incluso que pertenezca a otro partido. No obstante, debe tenerse presente que estos riesgos persisten con independencia de quién ocupe la Presidencia, sea del AKP, del CHP o de cualquier otro partido.

Ad intra, debe indicarse que el presidente ha ido reforzando su cuota de poder en el propio AKP. Especialmente tras verse apartados de la primera línea de la política tanto quien fuera su Ministro de Asuntos Exteriores primero y después Presidente, Abdullah Gül, como quien también fue ministro de Asuntos Exteriores y después su Primer Ministro, Ahmet Davutoglu. Amén de la voluntad del Presidente Erdogan de reforzar su poder, existirían diferencias de criterio entre el Presidente y sus dos compañeros de partido que los habrían empujado a su salida:

- Abdullah Gül fue el último Presidente elegido por sufragio indirecto. Co-fundador del AKP en 2002, se especuló con que al pasar Erdogan en 2014 a la Presidencia (entonces, *de iure* un poder neutro, eminentemente simbólico, que Erdogan convertiría *de facto* en un poder decisorio con iniciativa) él pasaría a ser Primer Ministro, en un cambio de roles similar al de Vladimir Putin y Dimitri Medvedev⁵⁷. Dado el perfil bajo de Gül, resulta extremadamente complejo encontrar desavenencias públicas entre Gül y

⁵⁷ IDIZ, S. (2015) "Will Abdullah Gul return to politics?", Al-Monitor, 16 de junio de 2015, disponible en <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/06/turkey-elections-akp-loss-former-president-gul-return.html>.

Erdogan. Existe, no obstante, una obra titulada *Abdullah Gül ile 12 Yil* (12 Años con Abdullah Gül) publicada por Ahmet Sever, antiguo ayudante de Gül, que podría ofrecer pistas acerca de cuáles fueron las causas de ese desencuentro. Fundamentalmente, se señala a la represión de las manifestaciones del Parque Gezi⁵⁸, la promoción del cambio de régimen en Siria y Egipto y, en última instancia, el desacuerdo respecto del paso a un sistema presidencialista. De hecho, en su discurso de despedida de la Presidencia, publicado el 25 de agosto de 2014, Abdullah Gül hizo hincapié en sus esfuerzos por *preservar la imparcialidad [de la institución presidencial] a pesar de su identidad política*⁵⁹, una velada referencia al riesgo que una nueva presidencia, *de facto* partidista, podría conllevar.

- En cuanto a Davutoglu, que fue quien finalmente relevó a Erdogan en el papel de Primer Ministro al propio Erdogan, hay tres causas que parecen emerger: en primer lugar, la falta de apoyo del Primer Ministro a la reforma presidencialista; en segundo lugar, la incomodidad del Primer Ministro con la represión a periodistas y académicos⁶⁰; y, en tercer lugar, los desacuerdos respecto del diálogo con los kurdos, fundamentalmente tras la publicación en 2015 del *Comunicado de Dolmabahçe*, que enunciaba líneas para avanzar hacia un acuerdo, y que condujo a la desautorización pública por Erdogan⁶¹. Estos y otros asuntos fueron objeto del llamado *Informe Pelicano*⁶², una lista de 27 puntos de desacuerdo entre Davutoglu y Erdogan, que según informaron varios medios habría sido filtrado por personas cercanas a Erdogan para denunciar públicamente una supuesta deslealtad de Davutoglu⁶³ y cuya publicación en abril de 2016 encendió la mecha que dio lugar a la dimisión del Primer Ministro el 22 de mayo. En su puesto, fue sucedido por Binali Yildirim, otrora Ministro de Transportes, un nuevo Primer Ministro de perfil bajo y del entorno cercano del Presidente⁶⁴.

⁵⁸ En este punto, es posible encontrar referencias al distanciamiento de Gül respecto de Erdogan en lo que atañe al cierre de las redes sociales, *vid.* SEZER, M. “Turkey’s Social Media Wars”, Newsweek, 4 de agosto de 2014, disponible en <http://www.newsweek.com/turkeys-social-media-wars-24472>.

⁵⁹ “President Gül delivers farewell message to the public”, Hurriyet Daily News, 25 de agosto de 2014, disponible en <http://www.hurriyetdailynews.com/president-gul-delivers-farewell-message-to-the-public.aspx?pageID=238&nID=70908&NewsCatID=338>.

⁶⁰ LOWEN, M. “Turkish leadership spoils the party”, BBC News, 5 de mayo de 2016, disponible en <http://www.bbc.com/news/world-europe-36205210>.

⁶¹ “Erdogan’s denial of ‘Dolmabahçe Agreement’ sparks row”, Hurriyet Daily News, 20 de julio de 2015, disponible en <http://www.hurriyetdailynews.com/Erdogans-denial-of-dolmabahce-agreement-sparks-row.aspx?pageID=238&nID=85656&NewsCatID=338>

⁶² *Pelikan dosyasi* en turco.

⁶³ LETSCH, C. “Turkish PM Davutoglu resigns as President Erdogan tightens grip”, The Guardian, 5 de mayo de 2016, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2016/may/05/ahmet-davutoglus-future-turkish-prime-minister-balance>.

⁶⁴ YEGINSU, C. “Party in Turkey elects Binali Yildirim, Erdogan Ally, as Prime Minister”, The New York Times, 22 de mayo de 2016, disponible en <https://www.nytimes.com/2016/05/23/world/europe/turkeys-governing-party-elects-binali-yildirim-as-prime-minister.html?mcubz=1>.

En suma, este refuerzo del poder del Presidente permitiría hablar de un cierto auge del autoritarismo en Turquía. Así, parecería cobrar carta de naturaleza la interpretación realizada por varios comentaristas de unas declaraciones de Erdogan en su etapa de alcalde de Estambul, que rezaban: *Demokrasi bizim için amaç değil araçtır*⁶⁵, que podría traducirse como “la democracia no es una meta sino una herramienta”. Estas declaraciones han sido interpretadas en el sentido de que la democracia sería como un vagón de tren, del que uno podría bajarse una vez que llega a su destino⁶⁶. Así las cosas, una vez que ha consolidado su poder tras librarse del yugo de los militares y de reforzar notablemente su poder, no existirían tanto interés en promover la democracia, al menos en su sentido de democracia liberal.

Este proceso de consolidación del poder por parte del AKP ha venido acompañado:

- Por un lado, de un notable crecimiento económico, que ha tenido como consecuencias fundamentales que millones de turcos hayan accedido a la condición de clase media así como el crecimiento del interior del país.
- Por otro lado, de un proceso de islamización de la vida pública, consecuencia tanto de las reformas del AKP como de la creciente participación en la economía de sectores conservadores de la población.

II. 3. DINÁMICAS FUNDAMENTALES DE LA ECONOMÍA TURCA

En este capítulo se analizarán, seguidamente, el crecimiento económico y el auge una nueva media y los tigres anatólios; en segundo lugar, las perspectivas de evolución en los próximos años; y en tercer lugar, un breve análisis sobre los intereses de España en la economía turca.

Comencemos por la primera de estas dinámicas. Turquía es uno de las grandes economías⁶⁷ que más rápido ha crecido en los últimos años. Así, su PIB *per cápita* se ha casi duplicado desde el año 2001, pasando de 7.631\$ a 14.081 \$ de 2016⁶⁸. Este crecimiento encuentra sus raíces, como otras dinámicas internas de Turquía, en los procesos de liberalización iniciados en la economía por Turgut Özal en los años 80. No obstante, la liberalización plena de los flujos financieros en 1989, conjugada con una economía harto dependiente de los flujos financieros

⁶⁵ Puede verse un extracto de esas declaraciones, formuladas en 1997 aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=qY52kEMQyBA>.

⁶⁶ En este sentido, *vid.* “Getting off the train”, *The Economist*, 4 de febrero de 2016, disponible en <https://www.economist.com/news/special-report/21689877-mr-Erdogans-commitment-democracy-seems-be-fading-getting-train>.

⁶⁷ La 17ª en dólares corrientes, la 13ª en PPA en 2016 según el Banco Mundial (datos recuperados de http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?year_high_desc=true).

⁶⁸ Datos obtenidos del Banco Mundial, disponibles en <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD?locations=TR>

del exterior, con elevados déficits públicos y por cuenta corriente, condujo a las crisis económicas gemelas de 2001 y 2002⁶⁹, que exigieran planes de ajuste por parte del FMI.

De ahí que una de las señas de identidad del AKP fuera la promoción de la estabilidad macroeconómica y una adecuada regulación del sistema bancario, que ha permitido que el nuevo crecimiento sea más sostenible. Así, a pesar de la dura caída de la economía en 2009 (cerca al 15%) en el pico de la crisis financiera global, Turquía pudo recuperarse rápidamente y crecer a una media del 7% entre 2010 y 2015⁷⁰, muy por encima del crecimiento de la zona euro (1%). Paralelamente, debe indicarse que ha prevalecido la ortodoxia en el control de las cuentas públicas, con un déficit de aproximadamente el 1% del PIB en 2016, y una deuda pública del 27%⁷¹, significativamente por debajo de las barreras del 3% y el 60% de los criterios de convergencia del Pacto de Estabilidad de la UE.

Una de las particularidades de este crecimiento es que se ha producido de una forma que ha beneficiado a amplias capas de la sociedad, haciendo emerger una nueva clase media conjuntamente con una nueva clase de grandes hombres de negocios, procedentes de medios conservadores del interior anatolio, y que supone un cambio respecto de las tradicionales élites económicas de Estambul o Izmir.

Desde el punto de vista cuantitativo, el porcentaje de personas pobres o con bajos ingresos en 2016 supone apenas un tercio del porcentaje observado en el año 2000 (se ha pasado de un 20% a un 7%)⁷² entre el año 2000 y el 2016 desde un 20% a un 7%. Durante ese periodo, la clase media-alta habría pasado de suponer aproximadamente un 13% de la población a un 26%⁷³. Desde el punto de vista cualitativo, este cambio tiene notables repercusiones en la configuración socioeconómica del país, y por ende del *demos* turco. Así, la inmensa mayoría de las personas que han accedido a la condición de clase media son musulmanes conservadores, que a pesar de haber participado del rápido proceso de urbanización siguen manteniendo lazos horizontales de solidaridad con aquellos que comparten un mismo origen rural, siendo el islam un punto fundamental en esa relación⁷⁴.

⁶⁹ YAGCI, M. (2017) "The Political Economy of the AK Party Rule in Turkey: From a Regulatory to a Developmental State?", *Insight Turkey*, Vol. 19, Núm. 2, pp. 89-113.

⁷⁰ N.B. En febrero de 2017 se realizó una revisión de las cuentas nacionales para adecuar el sistema de cálculo empleado por TURKSTAT al Sistema Europeo de Cuentas (SEC-2010), que afloró ese crecimiento no contabilizado hasta la fecha. Si se emplean los datos previos a esa revisión, el crecimiento medio es de cerca del 5%, una cifra elevada en cualquier caso. Para una explicación de este cambio metodológico, puede consultarse "Turkey's GDP Revision: Understanding the Sources of Changes", Focus note del World Bank Group, febrero de 2017, recuperada de <http://documents.worldbank.org/curated/en/276761487827999442/pdf/112968-BRI-FocusNoteFinal-PUBLIC.pdf>.

⁷¹ 32% con la antigua metodología de cálculo.

⁷² ORTIZ, A. "Reasons to invest in Turkey: an economic view", BBVA Research, mayo 2017, disponible en <https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2017/05/Reasons-to-invest-in-Turkey-an-economic-view.pdf>.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ UNER, M. y GUNDORGU, A. (2016) "The new middle class in Turkey: A qualitative study in a dynamic economy", *International Business Review*, vol. 25, pp. 668-678.

Al mismo tiempo, ese crecimiento vino acompañado de la emergencia de una nueva clase de hombres de negocio de Anatolia, que apoyaban al AKP y sus aspiraciones europeas. La unión aduanera y el proceso de adhesión habrían permitido a Turquía mejorar su competitividad en la economía global, al desarrollarse una cultura de la competencia y convertir a Turquía en un país atractivo para la Inversión Extranjera Directa⁷⁵.

Inspirándose en el concepto de los tigres asiáticos, ha triunfado la noción de los tigres anatólios, aquellas ciudades turcas tradicionalmente poco desarrolladas en las que se ha producido un notable crecimiento en los últimos años⁷⁶. Gaziantep o Kayseri son reflejo de esa nueva Turquía, en la que ha cambiado la correlación de poder entre los sectores conservadores del interior y las élites occidentalizantes de Estambul. Así, empresas como Orta Anadolu, que tiene un 1% del vasto mercado mundial de la ropa vaquera, reflejan una nueva forma de aunar el conservadurismo musulmán con la modernización económica, conforme a una especie de nuevo *calvinismo islámico*⁷⁷.

Este auge de nuevos agentes de la economía turca ha permitido llevar a cabo una reorientación de la economía, diversificando la tradicional dependencia de Europa. Con esto no quiere decirse que la UE no siga representando, con diferencia, el primer socio comercial de Turquía. Lo sigue siendo y no se prevé que deje de serlo. Ahora bien, en el contexto de la globalización, con una creciente facilidad de intercambios conjugada con un crecimiento más rápido de las economías menos desarrolladas, la importancia relativa de la UE como socio comercial está viéndose reducida. Históricamente, la europeización de la economía ha sido fundamental para la transformación económica de Turquía, pero en la actualidad se encuentra en un proceso de redefinición en el que los lazos de hermandad entre esas nuevas clases comerciales anatólias con países musulmanes o turcófonos lleva a una reorientación del sector exterior.

Así, las exportaciones turcas han diversificado sus destinos. A pesar de que el ejercicio de 2016 se cerró con la UE como primer destino con un 48% del total, se habría producido un descenso notable desde el 56% que suponía sólo 10 años antes. Por su parte, los países de Oriente Medio pasaron de suponer un 13% a representar un 22%, mientras que África aumentaba de un 5% a un 8% su peso total, dando lugar al mayor incremento relativo⁷⁸. Desde un punto de vista cualitativo, existe un cierto proyecto político de convertirse en un actor global comercial, que se pone de manifiesto con el impulso dado a la aerolínea de bandera, Turkish

⁷⁵ AYDIN-DÜZGİT, S., S. y TOCCI, N., (2015), Op. cit.

⁷⁶ "Rise of the Anatolian Tigers: Turkey Urbanization Review", World Bank, Main Report, Policy Brief, 2015. disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22388>

⁷⁷ "Islamic Calvinists. Change and Conservatism in Central Anatolia", European Stability Initiative, 19 de septiembre de 2005, disponible en http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=69.

⁷⁸ Datos de TURKSTAT, obtenidos en http://www.turkstat.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1046.

Airlines, que al cubrir 115 países vuela a más países que ninguna otra aerolínea⁷⁹ Esta política refuerza la concepción de Turquía como país central por su situación en la masa continental afroeuroasiática, uno de los principios fundamentales de la política exterior turca de los últimos años y que se analiza *infra*. Este cambio en la interdependencia de Turquía explica el interés de actualizar el acuerdo de Unión Aduanera (actualización recomendada por la Comisión en diciembre de 2016) en el sentido de que permita a Turquía tener voz en la negociación de acuerdos comerciales por la UE, que en la actualidad se ve obligada a asumir sin poder participar en la definición de las líneas prioritarias materiales o geográficas de los mismos.

Llegados a este punto, procede plantearse el futuro de la economía turca. En principio, la buena salud de ésta permite ser optimista. Así, desde la unidad de estudios del BBVA⁸⁰ se prevé un robusto crecimiento para los próximos años, por encima de la frontera del 3% hasta el horizonte 2030. Tras la inevitable ralentización en los meses posteriores al golpe de julio de 2016, el crecimiento económico está previsto que suba hasta el 3,5% en 2017⁸¹. Ahora bien, persisten algunos desequilibrios en la economía:

- El mercado laboral presenta dos graves desequilibrios:
 - Un elevado desempleo, situado en el 11,7%⁸², sin que el elevado crecimiento de los últimos años haya evitado que suba desde el mínimo del 8% en 2012. Esto no supone que no se cree empleo, sino que no se crea empleo al ritmo suficiente para compensar los aumentos de población activa en un contexto de crecimiento demográfico.
 - Una muy baja tasa de actividad de las mujeres, que se sitúa en el 30%⁸³, frente a más de un 80% de los hombres. En este sentido, resulta especialmente llamativo que la tasa de actividad de las mujeres con estudios universitarios supera ampliamente el 70%⁸⁴, lo cual es indicativo de las profundas diferencias existentes en el seno de la sociedad turca.
- El déficit por cuenta corriente, que se situó en el 3,89% del PIB en 2016⁸⁵, y que reviste un carácter prácticamente crónico, pues desde 1987 sólo ha

⁷⁹ Las siguientes son Lufthansa y Emirates, que se sitúan en el entorno de los 80 países. Datos obtenidos de <https://www.skyscanner.net/airline/airline-turkish-airlines-tk.html>.

⁸⁰ ORTIZ, A. (2017), Op. cit..

⁸¹ Análisis de la OCDE de junio de 2017 disponible en <http://www.oecd.org/economy/turkey-economic-forecast-summary.htm>.

⁸² "Employment Outlook 2017: How does Turkey compare", OCDE, Julio de 2017, disponible en <https://www.oecd.org/turkey/Employment-Outlook-Turkey-EN.pdf>.

⁸³ Datos del Banco Mundial obtenidos de <http://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.FE.ZS?locations=TR>.

⁸⁴ "Women in Statistics, 2015", nota de prensa de TURKSTAT de 7 de marzo de 2016, disponible en <http://www.turkstat.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21519>

⁸⁵ Datos del Banco Central Turco, disponibles en <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TCMB+EN/TCMB+EN/Main+Menu/MONETARY+POLICY/Interactive+Charts/Current+Account+Balance>

tenido superávits coincidiendo con las crisis de 1994, 1998 y 2001 que deprimieron la demanda interna y, por consiguiente, las importaciones⁸⁶. El déficit energético, aspecto que comparte con la economía española, contribuye a explicar que el abastecimiento energético sea una prioridad para Turquía, que persigue convertirse en un *hub* energético. Este déficit implica que la economía turca necesita acudir a financiarse a los mercados internacionales y esa dependencia de fuentes de financiación externas la hace más vulnerable al contagio de crisis financieras iniciadas en otras economías. En este punto, debe indicarse que un 80% de la inversión extranjera directa de Turquía proviene de la Unión Europea⁸⁷ y que Turquía recibe anualmente transferencias de la UE por valor de aproximadamente 700 millones de euros en fondos de pre-adhesión⁸⁸.

- La inflación en la actualidad es de dos dígitos (10,9% de inflación interanual a junio de 2017⁸⁹), en un marco de debilidad de la lira, que no es ajena a la volatilidad existente en los mercados de divisas ante la expectativa de una progresiva retirada de las medidas excepcionales expansivas acordadas por la Reserva Federal o el Banco Central Europeo.
- Por último, la incertidumbre política derivada de la reforma constitucional y la acumulación del poder en una persona supone *per se* un coste para los inversores internacionales, lo cual es especialmente preocupante para una economía tan necesitada del ahorro exterior.

Estos desequilibrios ponen de manifiesto la necesidad de profundizar en la modernización de la economía con objeto de hacerla más competitiva, y así poder crecer al ritmo necesario para absorber los incrementos de la población activa y, de paso, conseguir el objetivo de situarse entre las 10 mayores economías del mundo en 2023, centenario de la fundación de la República por Atatürk. En ese contexto de modernización, las empresas españolas están adoptando un papel cada vez más relevante en la economía turca, que se analiza a continuación.

Desde el punto de vista económico, Turquía reviste un especial interés para España. No sólo por el considerable volumen actual de nuestras relaciones comerciales y de inversión, sino por el alto potencial que los mismos tienen que se manifiesta en su consideración como país incluido en los Planes Integrales de

⁸⁶ INSEL, A. y KAYIKCI, F. (2012), "Evaluation of Sustainability of Current Account Deficits in Turkey", *Modern Economy*, 3, pp. 43-50.

⁸⁷ TOCCI, N. (2016) "Turkey and the European Union: Scenarios for 2023", IAI FEUTURE Background Paper, disponible en http://www.iai.it/sites/default/files/feuture_1.pdf.

⁸⁸ "European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations: Turkey, financial assistance under IPA II", Comisión Europea, 6 de diciembre de 2016, disponible en https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/turkey_en

⁸⁹ KHAN, M. "Turkish inflation falls to four-month low", *Financial Times*, 3 de julio de 2017, disponible en <https://www.ft.com/content/77965174-2da8-3692-95d1-f80bfd346016>

Desarrollo de Mercados (PIDM)⁹⁰. Ello contribuye a entender el especial interés que para España tiene la relación con Turquía y la postura favorable al diálogo con ella que se muestra en instancias europeas.

Sin ánimo de ser exhaustivo, pueden indicarse los siguientes elementos fundamentales:

- Turquía representa el décimo mercado para España y el tercero fuera de la UE sólo por detrás de Estados Unidos y Marruecos⁹¹. Las exportaciones supusieron 5.179 millones de euros en 2016, un 2% más que el año anterior, con un especial protagonismo de sectores de alto valor añadido como los automóviles y sus partes, que supusieron más de un 30% de las ventas.
- La inversión de España en Turquía, tradicionalmente de escasa entidad, tiene cada vez mayor importancia en el sector financiero. Así, BBVA entró en 2010 en el accionariado del GARANTI BANK, el segundo mayor banco de Turquía, y es hoy día el máximo accionista con un 49,95% tras su última ronda de adquisiciones en febrero de 2017⁹². Asimismo, desde el punto de vista del endeudamiento de la economía, los bancos españoles son los primeros acreedores de la economía turca, con 87.000 millones en derechos de cobro sobre un total de 270.000 millones, muy por delante de los bancos franceses, segundos con 42.000 millones⁹³. Por su parte, la inversión turca en España continúa siendo muy baja, y es únicamente el 62º inversor en stock, por lo que éste es un campo con gran potencial.
- Existe una notable presencia española en sectores estratégicos como el energético, como muestra la adquisición por parte de Enagas de un 16% del accionariado del proyecto del gasoducto Transadriático (TAP)⁹⁴, o la integración de Técnicas Reunidas en el consorcio encargado de la construcción de la refinería en Aliaga (Izmit), proyecto emblemático de la cooperación entre Azerbaiyán y Turquía⁹⁵. En el sector del transporte, destaca especialmente la participación de OHL en el emblemático proyecto Marmaray⁹⁶, que prevé que trenes de cercanías y de alto recorrido recorran un

⁹⁰ Se trata de planes impulsados por el ICEX que buscan promover la internacionalización de la economía mediante la identificación de mercados de alto potencial que permitan diversificar el destino de nuestras exportaciones, que se concentran fundamentalmente en la UE, un mercado maduro.

⁹¹ Datos extraídos de la base de datos DATACOMEX (<http://datacomex.comercio.es/>) de la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

⁹² ARANCIBIA, S. “*BBVA compra otro 9,95% del Banco Turco Garanti por 859 millones de euros*”, *Expansión*, 22 de febrero de 2017, <http://www.expansion.com/empresas/banca/2017/02/21/58ac8fef22601d77198b45bd.html>

⁹³ POPP, M. *The demise of the Anatolian Tiger*, Spiegel Online, 31 de marzo de 2017, disponible en <http://www.spiegel.de/international/business/turkish-economy-heading-toward-crisis-under-Erdogan-a-1141363.html>.

⁹⁴ *Vid.* Nota de prensa de Enagas http://www.enagas.es/enagas/en/Comunicacion/NotasPrensa/NP_TAP

⁹⁵ *Vid.* Nota de prensa de Técnicas Reunidas <http://www.tecnicasreunidas.es/recursos/noticias/tre-ir-socar-cas.pdf>.

⁹⁶ *Vid.* Nota de prensa de OHL <http://www.ohlconstruccion.com/proyectos/proyecto-marmaray-cr3-turquia/>

túnel bajo el Bósforo, cuya finalización se espera para 2018. Las compras públicas no forman parte del ámbito del acuerdo de la Unión Aduanera, lo cual se traduce en una merma de las posibilidades de las compañías españolas en futuras licitaciones.

De lo anterior se deduce que Turquía es un país prioritario para el sector exterior español y la internacionalización de su empresa. En consecuencia, simplificar las relaciones comerciales mediante la actualización del acuerdo de Unión Aduanera sería de especial interés, puesto que acercaría el mercado turco a las PYMES españolas (a las que les resulta más complejo superar las barreras jurídicas al comercio). A su vez, la iniciativa de la Comisión de diciembre de 2016 relativa a la modernización de ese acuerdo, incluye las compras públicas, lo cual contribuiría notablemente a mejorar la posición de las compañías españolas en el futuro.

II. 4. LA CRECIENTE ISLAMIZACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA

En la introducción se recogía un extracto de Nieve de Orhan Pamuk, en el que Ka, el personaje principal, afirmaba que una mujer con velo sólo podía ser alguien que venía a vender uvas. Aunque la brevedad de esta memoria impone no adentrarse en exceso en esta cuestión, conviene señalar que se ha producido una notable difuminación de la estricta frontera impuesta por las élites kemalistas entre el mundo de la religiosidad, que había de vivirse en privado, y el mundo de lo público.

Esta islamización ha tenido dos notables fuentes de impulso:

- I. El auge de las clases medias y altas provinientes de medios conservadores analizado *supra*, que pone fin a la tradicional identificación que existía entre occidentalización y progreso económico, e islam y atraso.
- II. El proceso de democratización, que sirvió para presentar reformas legislativas que facilitaban la integración de la religión en la vida pública como muestras de una ampliación del derecho fundamental de libertad de conciencia. Específicamente, el uso del velo por parte de la esposa de Abdullah Gül fue uno de los factores que condujo al proceso de ilegalización del AKP, que fue desestimada por el Tribunal Constitucional en julio de 2008.

Debe señalarse que, a pesar de que como ya se ha analizado, la democratización (en el sentido de democracia liberal) ha entrado en una fase de regresión, las medidas de islamización de la vida pública persisten hoy día. Entre las que se están debatiendo en la actualidad, cabe destacar el Proyecto de Ley que concedería poderes a los muftis para registrar y celebrar matrimonios, competencia atribuida en la actualidad de forma exclusiva a las municipalidades⁹⁷, que ha generado un

⁹⁷ "Draft law proposal allowing muftis to register marriages stirs debate in Turkey", Hurriyet Daily News, 27 de julio de 2017, disponible en <http://www.hurriyetdailynews.com/draft-law-proposal-allowing-muftis-to-register-marriages-stirs-debate-in-turkey.aspx?pageID=238&nID=116027&NewsCatID=339>.

debate acerca de si podría favorecer la poligamia; o la simbólica eliminación de la teoría de la evolución en los planes de estudios, puesto que según el director del Consejo de Educación y Disciplina del Ministerio de Educación *nuestros estudiantes carecen de los conocimientos científicos necesarios para comprenderla*⁹⁸.

Estos hechos ponen de manifiesto esa progresiva islamización de la vida pública. Ahora bien, debe entenderse que ésta se produce como respuesta a una separación de religión y poder público sensiblemente más estricta que la observada en democracias consolidadas como la estadounidense. Dicho esto, y sin perjuicio de que los riesgos que entraña resulten preocupantes, podemos señalar que existen frenos a esta tendencia⁹⁹:

- La supremacía del Estado respecto del islam antecede a la configuración de la república, pues durante el Imperio Otomano la ley era el *kanun* (o canon) aprobado por el Sultán y no la sharia. Esto era compatible con que el islam pudiera inspirar alguna de esas normas, pero si se producía un contradicción entre los dictados de la religión y la razón de Estado, ésta última prevalecía.
- A diferencia de otros Estados árabes, el Estado turco no es una construcción artificial post-colonialista que deba recurrir a la religión como elemento de legitimidad del poder político.
- La existencia de una notable oposición que, a pesar de las dificultades que enfrenta, dispone de capacidad para movilizarse en el caso de que se produjeran excesos en esa tendencia islamizante; no en vano, las restricciones a la venta de alcohol fueron uno de los acicates que empujaron a las protestas del Parque Gezi.

Así las cosas, antes de pasar a analizar la perspectiva internacional de Turquía, se realiza aquí una breve reflexión acerca del camino que puede seguir el país en los próximos años.

II.5 EL FUTURO DE LA PERSPECTIVA INTERNA DE TURQUÍA

Como se ha analizado, la situación actual de Turquía muestra el agotamiento del proceso democratizador y el auge de un autoritarismo basado en el liderazgo del presidente Erdogan. El apoyo popular, la reciente reforma constitucional y el buen desempeño de la economía hacen prever que continúe el *statu quo*. Ahora bien, existen una serie de factores que deben tenerse en cuenta de cara a la evolución interna.

⁹⁸ KINGSLEY, P. "Turkey Drops Evolution from Curriculum, Angering Secularists", The New York Times, 23 de junio de 2017, disponible en <https://www.nytimes.com/2017/06/23/world/europe/turkey-evolution-high-school-curriculum.html?mcubz=1>

⁹⁹ Taşpınar, O., (2010) "Islamization is Not the Issue in Turkey", Brookings Institute, 1 de marzo de 2010, disponible en <https://www.brookings.edu/opinions/islamization-is-not-the-issue-in-turkey/>.

La oposición está en proceso de reorganizarse y adquirir un perfil más mediático. El líder del CHP, Kemal Kiliçdaroglu ha cobrado un protagonismo que pocos esperaban al emprender una larga marcha que lo llevó desde Ankara hasta Estambul para denunciar la deriva autoritaria del gobierno en general, y el arresto de 11 diputados de su partido en particular. Bajo el lema *Justicia*, la marcha finalizó con un multitudinario acto en Estambul¹⁰⁰, que pone de manifiesto la no renuncia de la oposición a ejercer su papel de contrapeso, al tiempo que ha reforzado las credenciales de Kiliçdaroglu, hasta entonces una figura poco carismática.

Asimismo, a pesar de haber conseguido aprobar el referéndum de abril de 2017, el apoyo a Erdogan y el AKP no pasa por su mejor momento. Así, si analizamos los resultados de las últimas convocatorias electorales se pueden observar tendencias que indican cierta decadencia en el apoyo al AKP:

- El propio voto del referéndum, ganado por el sí con sólo el 51,41% de votos válidos por 48,59% del no, atestigua que existe una mitad de Turquía contraria al proceso de presidencialización en curso. Aunque no se hayan expresado de forma contundente en ese sentido, como ya se ha señalado, incluso desde dentro del AKP existen voces discordantes acerca del proceso. Por otro lado, el empeoramiento de la cuestión kurda ha mermado el apoyo a las políticas de Erdogan en el Kurdistán, donde el AKP venía cosechando buenos resultados mientras estuvo vivo el proceso de paz.
- El AKP alcanzó el máximo de votos en unas elecciones generales en 2011, con un 49,9%, si bien éste cayó a un 40,9% en junio de 2015¹⁰¹. A pesar de que en las elecciones celebradas 5 meses más tarde el AKP recuperó el 49,5%, esto debe entenderse en un contexto de mayor inseguridad ante el repunte de la violencia del PKK y el riesgo de contagio de Siria, que sirvieron para que se cerrara filas entorno al gobierno, siguiendo el efecto *rally 'round the flag*, enunciado por el politólogo John Mueller¹⁰² en los años 70 para explicar las ganancias de popularidad de los presidentes estadounidenses en tiempo de guerra. Ahora bien, estas ganancias son poco sostenibles en el tiempo y así podría ponerse de manifiesto en siguientes procesos electorales. Amén del deterioro del apoyo en el seno del electorado kurdo, el enfrentamiento con Fethullah Gülen ha llevado a perder un apoyo que resultó clave en el proceso de consolidación del poder del AKP, reduciéndose así las bases electorales del mismo.

El calendario electoral indica que las próximas elecciones serán el 3 de noviembre de 2019, elecciones que serán a la vez presidenciales y generales. En

¹⁰⁰ MALSIN, J. "Turkish Opposition Leader Ends 25-Day March With Istanbul Rally", Time Magazine, 9 de julio de 2017, disponible en <http://time.com/4850745/istanbul-turkey-opposition-rally/>.

¹⁰¹ MÜFTÜLER-BAÇ, M. (2016) Op. cit.. p. 95

¹⁰² MUELLER, J. (1970) "Presidential Popularity from Truman to Johnson", American Political Science Review, vol. 64.

particular, podría producirse un cambio en las elecciones presidenciales, que se celebran a 2 vueltas salvo que un candidato obtenga más del 50%. En este sentido, además de por las dinámicas anteriormente descritas, el AKP (que evitó la segunda vuelta en 2014 con un 51,8% de los votos) podría verse afectado por la creación de un nuevo partido de centro-derecha por parte de Meral Akşener, antigua diputada del MHP, al que las estimaciones de voto dan más del 10%¹⁰³ y que podría fragmentar el voto conservador y obligar a una segunda vuelta, que se jugaría en una pequeña diferencia.

La vulnerabilidad de la economía a shocks externos podrían conducir a una crisis económica interna que redujera el apoyo al AKP en general o al propio presidente en particular. En este sentido, y a pesar de que antes se han indicado los límites de la condicionalidad de la política de la UE en el contexto de la democratización del país, no es menos cierto que Erdogan sigue necesitando de Europa para reducir esos riesgos, dada la dependencia analizada *supra*. Así, cabe esperar que se modere el enfrentamiento dialéctico entre Ankara y, entre otros, Berlín, que ha llevado a que el Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Sigmar Gabriel, manifestara que para los ciudadanos alemanes no era seguro viajar a Turquía, y sugiriendo que el gobierno alemán podría plantearse recomendar a sus empresas que no inviertan en Turquía¹⁰⁴. Esta tensión, que dificulta notablemente la actualización del acuerdo de Unión Aduanera, podría en suma acabar por debilitar al gobierno.

¹⁰³ “How will Akşener’s new party affect politics”, Hurriyet Daily News, 12 de agosto de 2017, disponible en <http://www.hurriyetdailynews.com/how-will-akseners-new-party-affect-politics.aspx?PageID=238&NID=116641&NewsCatID=429>

¹⁰⁴ MASTERS, J. y VONBERG, J., “Merkel warns Turkey over imprisoned German citizens”, CNN, 29 de agosto de 2017, disponible en <http://edition.cnn.com/2017/08/29/europe/angela-merkel-germany-turkey/index.html>.

III. TURQUÍA EN LA ENCRUCIJADA: DE LA UNIDIMENSIONALIDAD A LA MULTIDIMENSIONALIDAD

Desde la fundación de la República Turca por Atatürk, y muy especialmente en el contexto de la Guerra Fría, Turquía ha buscado vincularse con Europa y Occidente. Miembro del Consejo de Europa desde 1949, ingresó en la OTAN en 1952 y en la OCDE desde 1961. Así, en un mundo claramente bipolar, la política exterior turca se definía en términos de unidimensionalidad, y en una estrategia de cierta pasividad, al encontrarse la iniciativa política en otros centros de poder.

Sin embargo, el fin de la Guerra Fría supuso un cambio de paradigma en la escena internacional que tuvo un impacto en la posición de Turquía. Así, la desaparición de la línea de falla entre mundo capitalista y mundo comunista dio pie a la búsqueda de otros tipos de líneas de demarcación, a menudo mediante el recurso características étnico-culturales o religiosas. Así, surgían narrativas como la del *choque de civilizaciones*, que situaban precisamente a Turquía en una posición compleja, un país desgarrado, por aunar una sociedad mayoritariamente musulmana con un sistema político occidental secularista¹⁰⁵.

Para Turquía, esto se tradujo en dos nuevas dinámicas:

- I. En un acercamiento a los países turcófonos¹⁰⁶ que surgieron de la desintegración de la Unión Soviética, de la que la muestra más clara la constituyen las estrechas relaciones con Azerbaiyán¹⁰⁷ y que ha encontrado su

¹⁰⁵ HUNTINGTON, S. (1993), Op. cit.

¹⁰⁶ El propio kemalismo primigenio se debatía entre una narrativa pro-occidentalista, que veía en la occidentalización el camino a la democracia, con un recurso a la mitología túrquica, en especial por parte de Ziya Gökalp, en la medida en que la República Turca se fundó en los territorios del espacio otomano en la que los turcos eran mayoritarios, *vid.* AKTURK, S. (2015) “The Fourth Style of Politics: Eurasianism as a Pro-Russian Rethinking of Turkey’s Geopolitical Identity”, *Turkish Studies*, vol. 16, núm.1.

¹⁰⁷ Incluso ha tenido cierto éxito un eslogan de “una nación, dos estados”. *Vid.* el comunicado de prensa conjunto del primer ministro Erdogan y el presidente Aliyev de 15 de septiembre de 2010 con ocasión de la

expresión institucional con el establecimiento en 2009 del Consejo Turco.

- II. En una creciente importancia del vector religioso, en un refuerzo de su identidad como país mayoritariamente musulmán, que lo ha conducido a profundizar sus relaciones con el mundo musulmán. Esta última vertiente se iba a ver reforzada a medida que internamente se producía una reafirmación de la identidad musulmana de Turquía, con el auge del AKP y la creciente islamización de la vida interna analizadas *supra*.

Ahora bien, esta reafirmación de otras identidades de Turquía no entraña *per se* una renuncia a esa otra vertiente pro-occidental de la política turca. Antes al contrario, Ankara ha buscado mostrarse como un puente, entendiendo que no existe contradicción entre esas distintos caracteres, que en lugar de debilitar la política exterior turca la enriquecerían. Así, se habría abandonado la antigua estrategia consistente en que cuanto más renunciaba Turquía a su identidad oriental más posibilidades tenía de ser confirmada su identidad de país occidental, que inspirara la propia fundación de la república. La nueva perspectiva busca capitalizar su condición de enlace entre ambos mundos¹⁰⁸, en una lógica que se comprende bien desde España, puesto que ante la adhesión de España a las Comunidades Europeas, se produjo un refuerzo de la vertiente iberoamericana de la política exterior que obedecía a una lógica similar¹⁰⁹.

No obstante, esta estrategia no siempre ha dado el resultado deseado. Por un lado, según Mohamed Ayoob¹¹⁰, esto se debería fundamentalmente a que entre los socios occidentales de Europa, como Francia o Alemania, se habría extendido una visión de juego de suma cero en la cuestión identitaria. Así, habría de elegirse entre una identidad u otra. Por otro lado, la perspectiva de una mayor integración de Turquía en la esfera occidental, en particular en la UE, supondría que los problemas de Oriente Próximo pasarían a convertirse de forma más directa en problemas de la propia Unión, lo cual no parecería deseable en un contexto de cierto cansancio en el marco del proceso de construcción europea.

Asimismo, Turquía ha pasado a desempeñar un papel más activo en la esfera internacional, fundamentalmente en su región pero también en la esfera global. Este papel más activo está lejos de constituir una anomalía, pues el paso a un

firma de un Acuerdo de Asociación Estratégica, disponible en la página web de la Presidencia de Azerbaiyán en <http://en.president.az/articles/736/print>

¹⁰⁸ OğUZLU, T., (2008) Op. cit.

¹⁰⁹ *Vid.* DEL ARENAL, C. (2011) "América Latina en la política exterior española", en BENEYTO, J.M. y PEREIRA, J.C. "Política exterior española: Un balance de futuro", Madrid Instituto Universitario de Estudios Europeos CEU/Siglo XXI, vol. 1, pp. 243-306.

¹¹⁰ AYOOB, M. (2010), "Was Huntington Right? Revisiting the Clash of Civilizations", Insight Turkey Vol. 14, n.º 4, pp. 1-11

mundo multipolar ha dado la oportunidad de tener un mayor protagonismo a poderes emergentes. Más allá de los BRICS, encontramos los llamados *Next Eleven*, apelación también creada por Jim O'Neill de Goldman Sachs, entre los que encontramos a países como Méjico, Indonesia, Corea del Sur o la propia Turquía. En un contexto de globalización e incremento de la interdependencia, el auge económico de estos países facilita que estrechen lazos con países situados no necesariamente en su entorno cercano. Este mayor activismo se manifiesta, por ejemplo, en el ritmo de ratificaciones de Tratados por parte del parlamento Turco durante los tres primeros gobiernos del AKP: un ritmo de 68, 85 y 68 tratados anuales, muy por encima de la media de 28 tratados anuales que se venía dando desde 1984.¹¹¹ A su vez, el creciente peso de países de Oriente Medio o África sería muestra de la referida multidimensionalidad¹¹².

En este punto, y antes de pasar a analizar individualmente las relaciones de Turquía con los tres espacios que se recogen en el título de la presente memoria (Europa, Oriente Medio y Rusia) es preciso detenerse a explicar el concepto de *profundidad estratégica*, enunciado por Ahmet Davutoglu¹¹³ y que constituye el axioma entorno al cual se ha construido la nueva política exterior turca.

III. 1 LA PROFUNDIDAD ESTRATÉGICA: PILAR DE LA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR TURCA

El concepto de *profundidad estratégica*¹¹⁴, enunciado por Ahmet Davutoglu, ha tenido una influencia decisiva en la configuración de una política exterior multidimensional y proactiva.

La lógica subyacente consiste en que la política exterior no es únicamente un conjunto de relaciones bilaterales o de acciones de política exterior aisladas, sino que está constituida por una serie de procesos interrelacionados que se refuerzan mutuamente. En consecuencia, para desarrollar una estrategia a largo plazo, todo país debe tener en consideración su *profundidad histórica*, que se deduciría del análisis de los lazos entre su pasado, su presente y su futuro, y su *profundidad geográfica*, cuya comprensión exigiría entrar en profundidad en la compleja interrelación entre lo doméstico, lo regional lo global. De este modo, se combina el análisis histórico-cultural con el geográfico desarrollado, entre otros,

¹¹¹ ÇAKIR, A. y AKDAG, G. (2017), “An empirical analysis of the change in Turkish foreign policy under the AKP government”, Turkish studies, vol. 18. No se han contabilizado para el cálculo de la media los brevísimos gobiernos del ANAP-DYP de 1996 y el del DSP.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ Antes de desempeñar cargos públicos con el AKP, Davutoglu había desarrollado una larga carrera en el mundo académico en el campo de las relaciones internacionales. Entre otros, habría sido el director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Beykent en Estambul.

¹¹⁴ Desarrollado en su obra *Stratejik Derinlik*, publicada en 2001. En inglés, puede leerse en DAVUTOGLU, A. (2008) “Turkish Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007”, Insight Turkey, Vol. 10, N.º 1, pp. 77-96.

por Halford Mackinder¹¹⁵ y actualizado por Robert Kaplan con su *venganza de la geografía*¹¹⁶.

La aplicación de este marco teórico a Turquía, se resumiría en la analogía del arco y la flecha, conforme a la cual cuanto más se adentre en Asia la cuerda del arco turco, más lejos y con más precisión se proyectará la influencia turca en Europa. Así, Davutoglu afirma que *si Turquía no tiene una posición sólida en Asia, tendría escasas opciones al tratar con la UE*¹¹⁷. La premisa central de este argumento residiría en que Turquía, lejos de constituir un puente entre diversas regiones de las que sería únicamente periférica, sería un país central:

*Al ser un gran país localizado en medio de la masa continental afro-euroasiática, Turquía es un país central con identidades múltiples que no puede ser reducido a una única categoría. En términos de su esfera de influencia, Turquía es, a la vez, un país de Oriente Próximo, balcánico, centroasiática, mediterráneo, del Caspio, del Golfo y del mar Negro*¹¹⁸.

Así las cosas, Turquía tendría múltiples identidades regionales, debiendo ejercer influencia en todos esos ámbitos, bajo la lógica de una *diplomacia rítmica*, dinámica. Turquía se desmarcaría del kemalista principio de *Paz en Casa, Paz en el Mundo*¹¹⁹, que habría estado en la base de una política exterior de carácter aislacionista respecto del entorno cercano, como vía para mantener la estabilidad interna en un entorno potencialmente convulso. No obstante, este alejamiento sería sólo parcial puesto que únicamente cambia el mayor activismo en el entorno; la lógica de mantener buenas relaciones con los vecinos sería la base de otro principio enunciado por Davutoglu: *el principio de cero problemas con los vecinos*. Como se analizará en el capítulo consagrado a Oriente Próximo, este principio dio buenos réditos inicialmente, pero resultó insostenible ante el deterioro de la estabilidad en la región.

En consecuencia, se produjo un notable aumento de la actividad de Ankara con el objetivo de promover bienes públicos regionales como la seguridad y la estabilidad. Turquía ha buscado un papel protagónico en numerosos foros, en especial en el espacio de Oriente Próximo y Eurasia. Así se entiende, por ejemplo, la campaña para elegir a Ekmeleddin Ihsanoglu como Secretario General de la Organización para la Cooperación Islámica. Esta participación activa implicó abrazar de forma especialmente clara la condición de potencia en el mundo is-

¹¹⁵ MACKINDER, H.J. (1904), "The Geographical Pivot of History", The Geographical Journal, Vol. 23, No.4, (April 1904), pp. 421-437.

¹¹⁶ KAPLAN, R., (2013) *The Revenge of Geography*, Nueva York, Penguin.

¹¹⁷ DAVUTOGLU, A. (2008), Op. cit.

¹¹⁸ *Ibidem*

¹¹⁹ MURINSON, A. (2006) The Strategic Depth Doctrine of Turkish Foreign Policy, Middle Eastern Studies, Vol. 42, núm. 6, pp. 945-964.

lámico, al tiempo que se promovía el llamado modelo turco de democracia con islam. Entre sus iniciativas, destaca la revisión en 2008 de la Carta de la Organización realizada en Dakar y la creación de una Comisión Permanente Independiente sobre Derechos Humanos.

Asimismo, Turquía se ha reivindicado como actor global, precisamente recurriendo a su legado histórico-cultural como una de las puntas de lanza de su estrategia de poder blando. Así, su copatrocinio de la iniciativa española de Alianza de Civilizaciones pone de manifiesto esa voluntad de reafirmar la armonía entre sus múltiples identidades. Pero esta aspiración, así como los límites de la misma, se pueden observar con gran claridad a través la participación de Turquía en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Su elección para el periodo 2009-2010 marcaba la vuelta de Turquía a un foro en el que llevaba ausente desde 1961¹²⁰, con dos membresías previas en los bienios 1951-1952 y 1954-1955. Este éxito de la política exterior turca vino precedida de una muy notable actividad que les llevó a organizar, por ejemplo, sólo en agosto de 2008, una cumbre con CARICOM y otra con países africanos en Estambul¹²¹.

Este papel de actor global pasaba también por reafirmar la independencia de la política exterior turca, rasgo clave de su nueva multidimensionalidad. Turquía debía, en suma, ser percibida como una interlocutora independiente, superando así su papel histórico de alineamiento con las tesis estadounidenses. Podría indicarse como muestra de ello el distanciamiento con Israel al asumirse una política resueltamente en pro de la causa palestina, que se analizará *infra*. Pero acaso la situación más clara fue la negativa en 2003 a colaborar en el paso de las tropas estadounidenses a Irak en el contexto de la segunda Guerra del Golfo.

El plan de Estados Unidos pasaba por desplegar 60.000 soldados en territorio turco para que de ahí entraran en Irak, pero Turquía no estaba a favor de una intervención que pudiera alterar el *statu quo* en el Kurdistán iraquí, máxime cuando la opinión pública turca se encontraba muy mayoritariamente en contra de la posición estadounidense¹²². Así, el 1 de marzo de 2003 el parlamento turco votaba en contra de la autorizar el paso de tropas. Esta decisión supuso un punto de inflexión por dos motivos.

De un lado, lógicamente, pues reforzaba la imagen de independencia de Turquía respecto de Estados Unidos a los ojos de la comunidad internacional. Vladimir Putin afirmaría que *hasta la decisión del 1 de marzo, Turquía no merecía ser considerada como un actor independiente y, en caso de que hiciera falta hablar*

¹²⁰ KIRECCI, A. (2009), "Turkey in the United Nations Security Council", SETA Policy Brief, Brief n.º 28.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² ÖZCAN, M. (2011), "From Distance to Engagement: Turkish Policy towards the Middle East, Iraq and Iraqi Kurds", *Insight Turkey*, Vol. 13, N.º 2, pp. 71-91

*con Turquía, era mejor hacerlo directamente con los Estados Unidos. Pero, tras esta decisión del parlamento, Turquía se ha convertido en actor*¹²³.

De otro, fue clave la forma en que se produjo: una votación en el parlamento. Esta decisión reflejaba el cambio producido en el seno del sistema político turco en favor de las instancias democráticas y su emancipación respecto del Consejo de Seguridad Nacional, el YAÇ. Así, la reforma del artículo 118 de la Constitución aprobada en 2001, había puesto al Consejo de Ministros por encima del YAÇ, que pasaba a tener un carácter meramente consultivo en materia de política exterior¹²⁴. En consecuencia, Turquía se mostraba al mundo como una democracia en el espacio musulmán capaz de tener posiciones propias, lo cual iba a conferirle capital político para desempeñar después un papel más activo en la región.

Ahora bien, se indicaba antes que las candidaturas de Turquía ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas iban a mostrar los límites que encuentra esa ambición de actoría global. Así como su presencia en el bienio 2009-2010 mostraba el buen momento de la política exterior turca, la derrota en su candidatura para el bienio 2015-2016 es significativa de lo contrario. Únicamente recibió 60 votos, menos de la mitad de los 132 que recibiera España o de los 151 que recibiera en 2008. Sin que deba entenderse en menoscabo de la brillante campaña realizada por España, no pueden dejar de señalarse, sin ánimo de exhaustividad, algunas de las causas del deterioro de la imagen de Turquía ante el mundo, entre las que podemos encontrar:

- La campaña en contra la candidatura emprendida por países de su entorno como Armenia, Egipto o Siria. Estos países habían sido objeto de su política de cero problemas y, de hecho, se habían conseguido grandes avances en sus relaciones. Los casos de Egipto y Siria se analizarán en el capítulo consagrado a Oriente Medio, pero conviene detenerse brevemente en las relaciones con Armenia. Los primeros gobiernos del AKP habrían iniciado un deshielo en las relaciones con Armenia. Muestra de ello fue la denominada *diplomacia del fútbol*, que se tradujo en la invitación por parte de Erevan al entonces Presidente Gül a asistir al partido que enfrentó en septiembre de 2008 a Armenia y Turquía¹²⁵, y la correspondiente visita del presidente Sarkasian un año más tarde a Bursa¹²⁶. Este deshielo habría conducido a un histórico acuerdo en octubre de 2009 que preveía el establecimiento de relaciones diplomáticas bilaterales y la conformación de un grupo de estudio que analizara la historia común de ambos países,

¹²³ *Ibidem.*

¹²⁴ *Ibidem.*

¹²⁵ TAIT, R. "Old foes Armenia and Turkey put faith in football diplomacy", *The Guardian*, 5 de septiembre de 2008, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2008/sep/05/turkey.armenia>.

¹²⁶ WATSON, I. "Armenian leader in Turkey for 'soccer diplomacy'", *CNN*, 14 de octubre de 2009

como mecanismo que permitiera cerrar la cuestión del genocidio armenio. En última instancia, el apoyo turco a Azerbaiyán en la cuestión del Alto Karabaj, así como las críticas vertidas desde la diáspora armenia al acuerdo congelaron esos acuerdos¹²⁷. No mucho después de ser derrotada en la votación en Naciones Unidas, Erdogan manifestaba que aquellas actuaciones por parte de Gül habían sido un error¹²⁸.

- La ruptura con Fethullah Gülen, que ya se había producido en 2013 (*vid. supra*), y que habría resultado en la pérdida de apoyos de países africanos, en los que el movimiento *Hizmet* tiene una notable presencia¹²⁹.
- La deriva autoritaria de Erdogan, representada por la represión de las protestas sobre el Parque Gezi o el bloqueo de Twitter y Facebook. Como respuesta a la preocupación mostrada por parte de Rupert Colville, portavoz del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ante esa situación, Erdogan respondió afirmando que *no nos importa la opinión de la comunidad internacional*¹³⁰. Esta declaración es sintomática del desgaste del poder blando turco, que se apoyaba decisivamente en la noción de un modelo turco de democracia al que podrían aspirar las sociedades de los países de mayoría musulmana¹³¹.

Enunciado el marco conceptual de la política exterior, procede pasar a analizar las dinámicas existentes en tres vectores de la política exterior turca: Unión Europea, Oriente Próximo y Rusia.

III. 2 LA UE Y TURQUÍA: ¿PAÍS CANDIDATO O SOCIO ESTRATÉGICO?

Las relaciones entre la Unión Europea y Turquía revisten una especial complejidad. Como ya se indicó anteriormente al analizar la perspectiva nacional, Turquía pasó por una fase de democratización notable que tenía como telón de fondo la condicionalidad establecida por los criterios de Copenhague, y que debía permitir el acceso de Turquía a la Unión Europea. Ahora bien, aunque la

¹²⁷ HILL, F., KIRISÇI, K. y MOFFAT, A. (2015) “Armenia and Turkey: From normalization to reconciliation”, The Brookings Institute, disponible en <https://www.brookings.edu/articles/armenia-and-turkey-from-normalization-to-reconciliation/>.

¹²⁸ “Former President Gül’s visit to Yerevan in 2008 was wrong, Erdogan says”, Hurriyet Daily News, 28 de mayo de 2015, disponible en <http://www.hurriyetdailynews.com/former-president-guls-visit-to-yerevan-in-2008-was-wrong-erdogan-says-.aspx?PageID=238&NID=82135&NewsCatID=338>.

¹²⁹ SHIHN, D. (2015), *Hizmet in Africa. The Activities and Significance of the Gülen Movement*, Los Ángeles, Tsehai, 2015, pp. 85-99.

¹³⁰ “Turkey’s campaign for UN Security Council membership”, Hurriyet Daily News, 27 de marzo de 2014, disponible en <http://www.hurriyetdailynews.com/turkeys-campaign-for-un-security-council-membership.aspx?pageID=238&nID=64165&NewsCatID=412>.

¹³¹ BENHAIM, Y. y ÖKTEM, K., (2015) “The rise and fall of Turkey’s soft power discourse”, *European Journal of Turkish Studies*, vol. 21.

apertura de negociaciones en 2005 supuso un espaldarazo al proyecto, no tardó en ponerse de manifiesto la falta de consenso ante la mera noción del acceso de Turquía a la UE.

Algunos países, como España, entienden que las decisiones acerca de la ampliación a un nuevo Estado deben tomarse teniendo en consideración exclusivamente el respeto por el país europeo candidato de los requisitos del art. 49 del TUE, de acuerdo con su desarrollo por parte del Consejo Europeo. Esto no implicaría que Turquía deba acceder con independencia de su respeto a valores como el respeto de la democracia y el Estado de Derecho; antes al contrario, exige el riguroso cumplimiento de esos principios, pero no se entra a analizar la identidad del país. Esta postura de España existe por una confluencia de dos factores: en primer lugar, la relevancia de los intercambios económicos con Turquía que se analizó *supra*; y, en segundo lugar, por la similitud que se percibiría entre la candidatura de Turquía, país mediterráneo en proceso de democratización, y la difícil negociación que la España de la Transición debió seguir para conseguir entrar en 1986¹³².

Por otro lado, existen posturas de líderes europeos que se han mostrado frontalmente opuestos a la mera noción de ver a Turquía ingresando en la UE. Así, encontramos declaraciones como las de Frits Bolkestein, quien durante su mandato como Comisario para el Mercado Interior, afirmó en 2004 que *si Turquía accede a la UE, esto significaría que los esfuerzos de las tropas alemanas, austriacas y polacas que resistieron al asedio otomano de Viena en 1683 habrían sido en vano*¹³³. O el propio Nicolas Sarkozy, para quien *Turquía no tiene cabida en Europa por una sencilla razón: que está en Asia Menor*¹³⁴.

Se trata, evidentemente, de la negociación de adhesión más compleja, como pone de manifiesto la duración de las mismas. Desde su solicitud en 1977 hasta su ingreso en 1986, España hubo de esperar 9 años; Austria sólo 6, desde 1989 a 1995; Croacia, el último Estado en ingresar, cumplía 10 años desde su solicitud al ingresar en 2013. Turquía tuvo que esperar 18 años desde su solicitud para que en 2005 se le reconociera el estatuto de candidato, y carece de perspectivas de acceso en el corto plazo¹³⁵.

Ahora bien, esta complejidad exige distinguir entre los distintos niveles en que se desarrollan las relaciones entre la Unión Europea y Turquía. Sin por ello negar la interacción entre unos y otros, conviene distinguir entre la perspectiva de Turquía como candidato a la adhesión y como vecino estratégico¹³⁶.

¹³² SOLER, E. (2007) "España: un valedor la candidatura turca, Afkar/Ideas, primavera de 2007, pp. 41-43.

¹³³ TRAYNOR, I. "In 1683 Turkey was the invader. In 2004 much of Europe still sees it that way", The Guardian 22 de septiembre de 2004, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2004/sep/22/eu.turkey>.

¹³⁴ QUILLERIER, P. "Sarkozy sur le devant de la scène européenne" RFI, 7 de mayo de 2007, disponible en http://www1.rfi.fr/actufr/articles/089/article_51636.asp

¹³⁵ TOCCI, N. (2011), *Turkey's European Future: Behind the Scenes of America's Influence on EU-Turkey Relations*, Nueva York, NYU Press, p. 49.

¹³⁶ AYDIN-DÜZGİT, S., S. y TOCCI, N., (2015), Op. cit. pp. 2-8.

Turquía como país candidato

De entrada, debe indicarse que el cumplimiento por parte de Turquía de los criterios de Copenhague es muy dispar en función de los capítulos que se tengan en consideración: desde el punto de vista económico, Turquía es una gran economía abierta con una renta *per cápita* claramente superior a la de miembros de la Unión como Rumanía o Bulgaria; desde el punto de vista del respeto a los valores democráticos y de Estado de Derecho, la situación es manifiestamente mejorable.

Ahora bien, aún en el supuesto de que se produjeran notables avances en términos de democracia y de Estado de Derecho, cuestión improbable pero no imposible como tuvo ocasión de analizarse con anterioridad, persistirían otros tipos de problemas. Éstos tienen que ver con la existencia de voluntad política de un lado y de otro.

En el caso de la Unión Europea, destacan las dificultades vinculadas con la capacidad de absorción de un socio como Turquía así como la espinosa cuestión de la identidad y el conflicto de Chipre.

Entre los problemas de absorción, el más evidente es el de su peso demográfico. Con aproximadamente 80 millones de habitantes, Turquía sería ahora la segunda potencia demográfica de la Unión tras Alemania; ahora bien, ya al horizonte 2030 las proyecciones de la División de Población de las Naciones Unidas prevén que la desbanque, pues se proyecta una población de 95 millones de habitantes, mientras que Alemania decrecería hasta el entorno de los 80 millones¹³⁷. Así, una Turquía miembro de la Unión Europea elegiría probablemente el máximo de 96 diputados previsto en los Tratados que, salvo un improbable incremento del número actual de 751 diputados, tendrían que provenir de considerables reducciones en el número de diputados de otros Estados miembros; asimismo, las normas de doble mayoría del Consejo dejarían a Turquía en una excelente posición para promover vetos a la legislación, especialmente en un escenario post *Brexit*.

Asimismo, las lecciones aprendidas de anteriores ampliaciones juegan en contra de la candidatura. Basta mirar a la situación actual en Polonia o Hungría, y el debate existente acerca de la aplicación del procedimiento del art. 7 TUE.

Por otro lado, persiste el complejo asunto de la cultura. En este punto, se plantea un debate acerca de qué implica que la Unión Europea sea una unión de valores¹³⁸. Esto puede entenderse en el sentido de una identidad conformada por una herencia común depositada a lo largo de la historia en la que tiene un especial ascendente la tradición judeocristiana; o en el sentido de una identidad conformada por valores de democracia, Estado de Derecho, respeto a Derechos Humanos y tolerancia a la diversidad.

¹³⁷ Estimaciones obtenidas en <http://data.un.org/Data.aspx?q=world+population&d=PopDiv&f=variableID%3a13%3berID%3a900>

¹³⁸ MÜFTÜLER-BAÇ, M. (2016), Op. cit.

Si prevalece la primera de las versiones, la cuestión pasa al plano de la Historia, dada a interpretaciones diferentes y cuyo análisis en profundidad excede ampliamente el ámbito de esta necesariamente breve memoria. Sería necesario abordar la crisis de identidad turca, una encrucijada que persiste desde, al menos, 1839 con la fallida reorganización *Tanzimat*. Esta supuso un movimiento de reforma similar al de la restauración Meiji en Japón, con la diferencia de que sus impulsores consideraban que la modernización económica tenía que ir necesariamente acompañada de un proceso de occidentalización y acercamiento a Europa¹³⁹. Ahora bien, cabría decir con Selim Deringil que *si tu crisis de identidad ha durado cerca de 200 años, ya no es una crisis. Es tu identidad*¹⁴⁰. Si se acepta la segunda de las versiones, en cambio, una Turquía que retomara el proceso de democratización, algo improbable en el corto plazo según el estado actual de las cosas descrito con anterioridad, podría potencialmente integrarse en la UE.

En el fondo, la respuesta que se dé a esta pregunta está íntimamente vinculada con la del multiculturalismo y la integración de los musulmanes en las sociedades de los Estados miembros. Si Turquía no pudiese integrarse en la Unión Europea por causa de su carácter musulmán en lugar de judeocristiano, difícilmente podrán integrarse en las sociedades europeas los ciudadanos que profesen el islam. Así, en la actualidad se estaría ya produciendo una especie de *ampliación interna* de la UE al mundo musulmán¹⁴¹, a la que es necesario dar respuesta. El discurso público predominante, grupos extremistas y populistas aparte, consiste en afirmar que cualquier ciudadano que respete la democracia y los derechos humanos de los demás puede integrarse en la sociedad, con independencia de su credo. Sin embargo, el rechazo de plano a la integración de Turquía en la Unión Europea por su condición de país mayoritariamente musulmán manda un mensaje contradictorio a los ciudadanos musulmanes europeos.

En consecuencia, aquí se propugna la tesis de que a Turquía se le debe aplicar única y exclusivamente los requisitos del art. 49 del TUE en los términos desarrollados por el Consejo de Europa, fundamentalmente por medio de los criterios de Copenhague. Es decir, que la cuestión de la identidad debe quedar aparcada, y hacerse hincapié en el respeto a los valores de democracia, derechos humanos y Estado de Derecho. Esta opción permitiría reforzar la efectividad de la condicionalidad democrática, minado por la percepción de Turquía de que, con independencia de los avances que tengan, persistirán quienes apunten al

¹³⁹ KIPER, C. (2013), "Sultan Erdogan: Turkey's rebranding into the New, Old Ottoman Empire", *The Atlantic*, disponible en <https://www.theatlantic.com/international/archive/2013/04/sultan-Erdogan-turkeys-rebranding-into-the-new-old-ottoman-empire/274724/>.

¹⁴⁰ DERINGIL, S. (2007), "The Turks and Europe: The Argument from History", *Middle Eastern Studies*, Vol. 43, No. 5, pp. 709-723.

¹⁴¹ Esta tesis no se menciona explícitamente pero se puede deducir de la lectura de MÜFTÜLER-BAÇ, M., (2016), *Op. cit.*, p. 79.

carácter musulmán de la sociedad y por tanto nunca podrán acceder a la Unión Europea, perspectiva que genera obviamente frustración en la clase política y la sociedad turcas.

En cuanto a la voluntad política, no parece que exista en este momento. Por parte de Turquía, las declaraciones del presidente mostrándose abierto a la idea de reinstaurar la pena de muerte¹⁴², lo cual supondría el fin de las negociaciones, hacen ver que no existe apetito político. Por parte de la UE, amén de lo indicado anteriormente, debe mencionarse la falta de solución del conflicto chipriota, con la isla dividida desde 1974 entre la República de Chipre, al sur, y la auto-proclamada República Turca del Norte de Chipre. El fracaso del plan Annan en 2004 impidió que Chipre entrara reunificada en la Unión; y, a pesar de la buena sintonía entre el presidente Nicos Anastasiades y el líder turco-chipriota Mustafa Akinci, las negociaciones de Crans Montana finalizaron sin éxito el pasado 7 de julio de 2017¹⁴³. Huelga decir que hasta tanto no se arregle este conflicto, difícilmente se producirá la entrada de Turquía ante el más que previsible veto de Chipre, que ya ha vetado la apertura de, al menos, seis capítulos en las negociaciones de adhesión¹⁴⁴.

No obstante, con independencia de si Turquía accede, o no, a la Unión Europea, no puede obviarse la existencia de un espacio de vecindad compartido, que exige la cooperación en numerosos ámbitos. Ello nos lleva a analizar la relación entre la UE y Turquía en tanto que vecinos estratégicos.

Turquía y la UE, vecinos estratégicos

La UE y Turquía comparten un espacio geográfico lo cual genera, necesariamente, dinámicas que pueden ser ya de cooperación, ya de enfrentamiento. En particular, revisten especial relevancia las dimensiones migratoria, securitaria, energética y económica, que pasamos a analizar a continuación.

Desde el punto de vista migratorio, la crisis de los refugiados ha puesto de manifiesto la relevancia de Turquía para la Unión Europea. El acuerdo de la primavera de 2016, a pesar de la polémica que lo envolvió, ha permitido reducir drásticamente la llegada de refugiados a Grecia, al tiempo que permitía canalizar 3.000 millones de euros a Turquía para mejorar la situación de los más de 3 millones de refugiados que acoge este país. Ahora bien, la falta de avances en el proceso para eximir a los ciudadanos turcos de visados para la zona Schengen, así como la falta de avances en los capítulos de adhesión que se abrieron, pone en riesgo este edificio de cooperación. Desde la UE se exige que se modifiquen las leyes antiterroristas por parte de Turquía,

¹⁴² Entre otras, *vid.* BUTLER, D. y GUMRUKCU, T. “Defiant Erdogan attacks EU, backs restoring death penalty”, Reuters, 16 de julio de 2017, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-turkey-security-anniversary-idUSKBN1A10E7>.

¹⁴³ MILES, T. “Cyprus reunification talks collapse, UN chief ‘very sorry’”, Reuters, 7 de julio de 2017, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-cyprus-conflict-idUSKBN19S02I>.

¹⁴⁴ Capítulos 2, 15, 23, 24, 26 y 31, MÜFTÜLER-BAÇ, (2016), Op. cit. p. 69.

algo que parece improbable en el corto plazo ante la conjunción del deterioro del conflicto kurdo y el riesgo de contagio de la guerra en Siria e Irak.

Con todo, ante el buen funcionamiento de las partes que sí se están aplicando del acuerdo, no parece que a ninguna de las partes le interese alterar el *statu quo*, pues de un lado abriría las puertas a la salida de 3 millones de refugiados por vías ilegales y, de otro, supondría el fin de una asistencia financiera muy necesaria para Turquía. Por tanto, cabe pensar que no se producirá un empeoramiento en este ámbito mientras que, para conseguir avanzar en la agenda de liberalización de visados, sería necesario mejorar la situación de seguridad en la región.

En el ámbito de seguridad, entre la UE y Turquía existe un notable potencial de cooperación, en especial ante la compleja situación en el entorno de Turquía.

Desde el punto de vista de la prevención, Turquía tiene la capacidad de actuar en muy distintos ámbitos gracias a su posición privilegiada como miembro de la OTAN, del Consejo de Europa, del G20, de la Organización para la Cooperación Islámica, así como en Organizaciones sub-regionales como la Organización para la Cooperación Económica en el Mar Negro, impulsada por la propia Turquía, o su condición de copatrocinador de la Alianza de Civilizaciones junto a España.

Turquía ha realizado considerables contribuciones al mantenimiento de la seguridad regional conjuntamente con la UE o en cooperación con Estados miembros. Así, ha participado en las misiones de la UE y la OTAN en Kosovo, Macedonia o Bosnia, habiendo contribuido con 1650 efectivos a la operación EU-Althea en Bosnia. En otros escenarios, destaca la aportación de Turquía a las operaciones ISAF y Apoyo Decidido en Afganistán, o su contribución al mantenimiento de la paz en misiones bajo el paraguas de las Naciones Unidas como UNIFIL, en la que colaboran estrechamente con el contingente militar español allí destacado. No en vano, Turquía posee uno de los mayores ejércitos del mundo, el octavo en capacidades militares¹⁴⁵. Ahora bien, es preciso, aunque sea de pasada, volver a sacar a colación la necesidad de encontrar una solución al conflicto chipriota, puesto que constituye uno de los mayores obstáculos a la cooperación en seguridad entre Turquía y la UE, e incluso entre la UE y la OTAN. Así, Chipre no puede participar en las misiones militares de la UE que utilicen activos militares de la OTAN conforme a los acuerdos de Berlín-plus, lo cual impidió que la misión EULex Kosovo tuviera acceso a las capacidades de la OTAN y mermó por tanto su capacidad de actuación¹⁴⁶.

La energía constituye otro aspecto estratégico de las relaciones entre Turquía y la Unión Europea. Turquía aspira a convertirse en un *hub* energético, aspira-

¹⁴⁵ De acuerdo con la lista Global Fire Power, que ordena a 106 países de acuerdo con una lista de 50 factores que incluye cantidad y diversidad de armamento, disponibilidad de efectivos o inversión entre otros. Disponible en <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>

¹⁴⁶ MÜFTÜLER-BAÇ, M., (2016) Op. cit. pp. 138-139

ción que responde a un doble interés: de un lado, asegurarse su propio aprovisionamiento energético dada su dependencia en este rubro; de otro, reforzar su estatura como actor político ante la Unión Europea, de acuerdo con la ya mencionada metáfora del arco y la flecha. Para la Unión Europea, el objetivo pasa por reducir su dependencia del gas ruso, que es de cerca del 30% para el total de la Unión, si bien este porcentaje es muy superior para los Estados miembros de Europa central y oriental¹⁴⁷. En su caso, también sería de utilidad para la Unión asegurarse el suministro de gas ruso, que se ha visto afectado con las sucesivas crisis con Ucrania en 2005 y 2009¹⁴⁸, y que encontraría respuesta en el proyecto de gasoducto Blue Stream, como alternativa al fallido proyecto del South Stream, que pretendía unir Rusia directamente con Bulgaria, y que se analiza en el capítulo dedicado a las relaciones con Rusia.

Para diversificar sus fuentes de aprovisionamiento¹⁴⁹, la Comisión Europea¹⁵⁰ ha puesto sus ojos en un corredor meridional que permita el acceso a los hidrocarburos de la cuenca del Caspio, de Asia central, de Oriente Próximo y los prometedores yacimientos encontrados en el Mediterráneo Oriental, denominados Leviatán por Israel y Afrodita por Chipre¹⁵¹. En esta estrategia resulta fundamental Turquía, puesto que representa el país de tránsito natural para estos suministros. La clave la representa el gasoducto Transanatolio, conocido como TANAP, cuya construcción se inició en 2015¹⁵² y que permitirá llevar hasta la UE el gas del yacimiento Shah Dehniz en Azerbaiyán. Una vez en la UE, será el gasoducto Transadriático, el TAP, el que lleve el gas al mercado italiano, toda vez que el consorcio Shah Deniz II apostó por ese proyecto por delante de NABUCCO, que habría llegado hasta Austria por Bulgaria, Rumania y Hungría¹⁵³. Asimismo, existen planes acerca de un posible gasoducto trans-caspio, que llevaría gas turkmeno hasta Azerbaiyán, donde tomaría la ruta del TANAP¹⁵⁴. En cuanto al gas

¹⁴⁷ Para mayor detalle, puede consultarse el informe de EUROSTAT, *Energy production and imports*. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports

¹⁴⁸ "TIMELINE: Gas crises between Russia and Ukraine", REUTERS, 11 de enero de 2009, disponible en <http://www.reuters.com/article/us-russia-ukraine-gas-timeline-sb-idUSTRE50A1A720090111>.

¹⁴⁹ Amén de reforzar las conexiones entre España y el resto del continente europeo, gracias a la enorme capacidad de regasificación de que dispone España y su acceso al gas argelino a través de los gasoductos Magreb-Europa y MEDGAZ.

¹⁵⁰ <http://ec.europa.eu/energy/en/topics/imports-and-secure-supplies/gas-and-oil-supply-routes>

¹⁵¹ WAINER, D. "Huge Gas Finds Can Keep Europe Warm If the Arguing Stops", Bloomberg, 6 de febrero de 2017, disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-02-06/huge-gas-finds-can-keep-europe-warm-if-their-owners-stop-arguing>.

¹⁵² Curiosamente, fue en la ciudad de Kars donde se puso la simbólica primera piedra por parte de los presidentes Erdogan y Aliyev: "Foundation laid for pipe to carry Azeri Gas to EU", Hurriyet Daily News, 17 de marzo de 2015, disponible en <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-azerbaijan-to-start-work-on-new-mega-gas-pipeline-.aspx?pageID=238&nID=79790&NewsCatID=348>.

¹⁵³ "Pipe down", The Economist, 4 de diciembre de 2014, disponible en <https://www.economist.com/news/europe/21635504-russias-cancellation-big-pipeline-has-taught-its-friends-lesson-pipe-down>

¹⁵⁴ "Turkmen gas could be exported via Turkey", Hurriyet Daily News, 31 de mayo de 2017, disponible en <http://www.hurriyetdailynews.com/turkmen-gas-could-be-exported-via-turkey--.aspx?pageID=238&nID=113755&NewsCatID=348>.

procedente del Mediterráneo oriental, el fracaso de las negociaciones de Crans Montana para resolver el conflicto chipriota da pie a que se barajen dos soluciones, bien la exportación por gas natural licuado a través de Egipto¹⁵⁵, o un muy costoso gasoducto desde Chipre hasta Grecia, sobre el que existiría un principio de acuerdo entre chipriotas, griegos e israelíes¹⁵⁶.

Asimismo, se plantea la cuestión del acceso de Turquía a la Comunidad de la Energía, creada en 2006 y que persigue crear un mercado único de energía (electricidad y gas) entre los 28 Estados miembros, Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia, Montenegro y Serbia¹⁵⁷. Turquía es, en la actualidad, miembro observador. El acceso de Turquía supondría la asunción por su parte del acervo de la Unión en este capítulo, de tal modo que se simplificarían los intercambios, al tiempo que se incorporaría a Turquía a los programas de promoción de la eficiencia energética y las energías renovables, lo cual contribuiría a su vez a reducir su dependencia energética.

Por último, en cuanto a la economía, la actualización de la relación pasa por la actualización de la Unión Aduanera. La forma que ésta adoptó en su nacimiento en 1996 tenía sentido si se conjugaba con la perspectiva de la adhesión como miembro de pleno derecho. La actual congelación de este proceso y los cambios en la economía global hacen imperativo que se produzca una modernización de este acuerdo, como puso de manifiesto la Comisión al instar al Consejo en diciembre de 2016 a que le diera un mandato para negociar esa modernización. Ésta permitiría liberalizar los mercados de productos agrícolas, de servicios y de compras públicas, al tiempo que se establecerían mecanismos de condicionalidad democrática¹⁵⁸. No obstante, el actual mal estado de las relaciones entre Turquía y Alemania, con declaraciones del primer ministro Yildirim diciendo que la modernización no es una prioridad, o de la canciller Merkel diciendo que no va a haber acuerdo en un futuro cercano¹⁵⁹, son muestra de que no cabe ser excesivamente optimista en cuanto a una mejora en un espacio corto de tiempo.

De todo lo anterior, se deduce que, aunque una profundización de la relación entre Turquía y la Unión Europea convendría a las dos partes, la compleja situación interna tanto de Turquía como de la Unión exige de paciencia y creatividad para poder realizar avances.

¹⁵⁵ BENMELEH, Y. y KATAKEY, R. "Shell to Mull Buying Israeli, Cyprus Gas for Egypt Plant", Bloomberg, 20 de agosto de 2017, disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-08-20/shell-is-said-to-mull-buying-israeli-cyprus-gas-for-egypt-plant>.

¹⁵⁶ TAGARIS, K., "Greece, Israel, Cyprus to speed up Mediterranean Efforts", 15 de junio de 2017, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-greece-israel-natgas-idUSKBN1962XK>

¹⁵⁷ *Vid.* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:I27074>.

¹⁵⁸ "Comission proposes to modernise the Customs Union with Turkey", nota de prensa de la Comisión Europea publicada el 21 de diciembre de 2016, recuperada de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4468_en.htm.

¹⁵⁹ "PM Yildirim says Turkey not aching for Customs Union update", Hurriyet Daily News, 18 de agosto de 2017, disponible en <http://www.hurriyetdailynews.com/pm-yildirim-says-turkey-not-aching-for-customs-union-update.aspx?pageID=238&nID=116908&NewsCatID=510>

Con el proceso de adhesión prácticamente congelado y sin visos de finalizar en los próximos años, es necesario pensar en mecanismos alternativos que sirvan al interés estratégico de una parte y de otra. Esta lógica ya se ha empleado con anterioridad, fundamentalmente con la llamada “Agenda Positiva”, adoptada en mayo de 2012, que perseguía profundizar el diálogo entre la Unión Europea y Turquía en los ámbitos del régimen de Schengen, energía, política exterior, lucha contra el terrorismo e intercambios entre la sociedad civil.

El propio proceso de construcción europea se ha caracterizado, siguiendo los principios enunciados en la declaración Schuman, por lo gradual de los cambios, con acercamientos basados en la creación de vínculos de solidaridad de hecho. El hecho de que no sea previsible que se concluya con éxito el proceso de adhesión no obsta a que se mantenga un diálogo lo más fluido posible en los ámbitos anteriormente apuntados, al igual que resulta deseable mantener la perspectiva de adhesión sobre la mesa, como incentivo para el inicio de un posible nuevo ciclo democratizador en Turquía.

A pesar de los límites de la condicionalidad democrática de la política hacia Turquía, la perspectiva de la adhesión supone un freno al mayor deterioro de la situación de derechos humanos y libertades en Turquía, particularmente en lo que concierne a la reinstauración de la pena de muerte, pues Ankara sabe que ese paso supondría el fin de las negociaciones. Al mismo tiempo, mantener la llama de la esperanza de una posible adhesión a la UE permitiría no empezar de cero ante un posible cambio de orientación de la política turca, que, no lo olvidemos ha progresado notablemente hacia la democracia desde el golpe de Kenan Evren en 1980, a pesar de la regresión iliberal de los últimos años. Otros partidos, o incluso el propio AKP, podrían retomar el proceso de democratización de igual modo que el propio AKP fundó su apoyo popular inicial en el acercamiento a la UE¹⁶⁰.

III. 3 ORIENTE MEDIO: DE LA POLÍTICA DE CERO PROBLEMAS AL CONTAGIO DE LA INESTABILIDAD EN LA REGIÓN

Oriente Medio es uno de los espacio que marca la creciente multidimensionalidad de la política exterior turca, así como un testigo privilegiado de los límites de su capacidad de influencia en la región.

El refuerzo de Oriente Próximo como vector de la política exterior turca habría sido iniciado, ya en los años 80, por el Primer Ministro Turgut Ozal¹⁶¹. Durante sus gobiernos, Ankara realizó un esfuerzo por acercarse a los países

¹⁶⁰ GOFF-TAYLOR, M. (2017) *The Shifting Drivers of the AKP’s EU Policy*, Wilson Center, disponible en <https://www.wilsoncenter.org/publication/the-shifting-drivers-the-akps-eu-policy>.

¹⁶¹ KAPLAN, R y BHALLA, R. (2014) “Turkey’s Geographical Ambition”, Stratfor, disponible en <https://worldview.stratfor.com/article/turkeys-geographical-ambition-0>.

árabes, reclamando así un papel protagónico en el espacio islámico del que Turquía había abdicado con la abolición del califato en 1924¹⁶². Muestra de ello fue que el 34% de los tratados propuestos a la ratificación del parlamento durante el primer gobierno del ANAP (1984 a 1987) fueron con países de Oriente Medio y el norte de África, cifras que sólo se volverían a alcanzar durante el segundo gobierno del AKP entre 2007 y 2011¹⁶³.

El marco conceptual de la *profundidad estratégica* analizado con anterioridad explica que los sucesivos gobiernos del AKP se hayan involucrado más en el espacio de Oriente Próximo, en una línea que ha sido calificada en ocasiones como *neo-otomana*, en la medida en que se proyecta sobre buena parte del antiguo espacio otomano¹⁶⁴. Ahora bien, en esta línea podemos distinguir dos grandes etapas: la primera, desde 2002 hasta finales de 2010, en la que el la política de *cero problemas* y el recurso a herramientas de poder blando mejoraron notablemente las relaciones con los países de la región; la segunda, desde el comienzo de las revoluciones de la primavera árabe que, si bien inicialmente parecía que iba a permitir la expansión del modelo turco de democracia con islam ha acabado por dar pie a una mayor inestabilidad en la región, obligando a Turquía a recurrir a herramientas de poder duro. A continuación pasamos a analizar estas dos fases.

Cero problemas y poder blando: el ascenso de Turquía como potencia regional

El paso a una política multidimensional pasaba, entre otros objetivos, con incrementar la presencia tradicional de Turquía en la región. La política de cero problemas y el recurso a herramientas de poder blando permitió a Turquía alcanzar una notable popularidad en el mundo árabe. A ello se unió la creciente independencia de la política exterior turca, con la simbólica decisión del parlamento turco en 2003 de no dejar pasar a las tropas estadounidenses hacia Irak, que ya se analizó con anterioridad.

Este nuevo enfoque reflejaba el cambio político en el interior, con una aceptación desde los poderes públicos de los lazos históricos y culturales que unían a Turquía con Oriente Medio, debido tanto a la subida al poder del AKP como a la emergencia de una nueva burguesía conservadora procedente del interior. Oriente Medio dejaba de ser percibido como una zona de atraso cultural, como se ponía de manifiesto con el creciente número de ciudadanos turcos que visitaban Oriente Medio¹⁶⁵.

¹⁶² HUNTINGTON, S. (1991), *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*; Nueva York, Simon & Schuster, p. 178.

¹⁶³ ÇAKIR, A. y AKDAG, G. 2017, *op cit.*

¹⁶⁴ SÖZEN, A. (2010), *Op. cit.*

¹⁶⁵ ÖZCAN, M. (2011), *Op. cit.*

En esta etapa se iba a hacer especial hincapié en el recurso a herramientas de poder blando: la producción audiovisual turca y el modelo político turco.

En cuanto al poder blando a través de la cultura, las series y telenovelas turcas han sido un profundo éxito de audiencia entre el público del mundo árabe¹⁶⁶. Una de las más exitosas, El siglo magnífico (*Muhteşem Yüzyıl*), está ambientada precisamente en la corte de Soleimán el Magnífico, por lo que se apela a un sentimiento de pertenencia común. En cualquier caso, las telenovelas ambientadas en la Turquía moderna tienen tanto o más éxito, y muestran una imagen de cómo una sociedad musulmana puede al mismo tiempo ser democrática y respetar la libertad de las mujeres¹⁶⁷. Estos programas son tan populares que autoridades religiosas como el gran muftí de Arabia Saudí, Sheikh Abdul Aziz Al-Asheikh, las han condenado y emitido *fatwas* prohibiendo su visionado por parte de los fieles¹⁶⁸.

El modelo político turco, a su vez, resultaba una inspiración para aquellos que deseaban un cambio de régimen político hacia una democracia compatible con el islam, capaz de crecer económicamente a gran velocidad y generar unas amplias clases medias. Paralelamente, la proyección exterior de Turquía era la de un país que, sin dejar de ser miembro de la OTAN y aspirar a su integración en instituciones occidentales como la UE, tenía una voz propia. A la decisión de 2003 en relación con Irak se añadió un muy significativo cambio de relación con Israel, aliado tradicional de Turquía. En particular, la guerra de Gaza en 2008-2009 y el consiguiente bloqueo de la Franja supusieron un punto de inflexión. El punto álgido del desencuentro se produjo en 2009 con el asalto de las fuerzas armadas israelíes contra 6 barcos, la Flotilla por la Libertad de Gaza, que pretendían romper el bloqueo. La muerte de 9 tripulantes turcos asestó un duro golpe a las relaciones turco-israelíes, que conduciría a la expulsión del embajador israelí ante Ankara así como a la suspensión de todos los acuerdos militares¹⁶⁹. Este suceso, y el tono duro empleado por Erdogan frente a Israel, aumentó notablemente el prestigio de Turquía en la región; en consecuencia, en 2010, Erdogan emergía como el líder internacional más valorado en el mundo árabe, de acuerdo con la encuesta realizada en la Universidad de Maryland y Zogby International¹⁷⁰.

Asimismo, la política de cero problemas con los vecinos conseguía acercar a la esfera turca a Siria e Irak, dos países con los que tenía relaciones tradicionalmente problemáticas, fundamentalmente a causa de la cuestión kurda.

¹⁶⁶ Vid WILLIAMS, N. "The Rise of Turkish Soap Power". BBC News, 28 de junio, 2013, disponible en <http://www.bbc.com/news/magazine-22282563id>

¹⁶⁷ MÜFÜLER-BAÇ, M., (2016) Op. cit., p. 49.

¹⁶⁸ *Ibidem*.

¹⁶⁹ "Turkey expels Israel's ambassador over Gaza flotilla row", The Guardian, 2 de septiembre de 2011 disponible en <https://www.theguardian.com/world/2011/sep/02/turkey-expels-israel-ambassador-gaza>.

¹⁷⁰ AYOUB, M. (2011) "Beyond the Democratic Wave in the Arab World: The Middle East's Turko-Persian Future", Vol. 13, Núm. 2, pp. 57-70.

Con Siria, la situación de partida era la de unas relaciones extremadamente conflictivas, por las reclamaciones territoriales de Siria respecto de la provincia de Alejandreta, hoy Hatay¹⁷¹, así como por el apoyo de Siria al PKK, cuyo líder Abdullah Ocalan residió en Damasco hasta su expulsión en 1998 en virtud del Acuerdo de Adana¹⁷². La captura de Ocalan en 1999, la muerte de Hafez al-Assad un año más tarde establecieron las condiciones para que el nuevo gobierno del AKP en 2002 imprimiera un cambio a la relación. La lógica subyacente era la de promover la cooperación en cuestiones económicas sin abordar temas espinosos como el de las reclamaciones territoriales. En cuanto a la cuestión kurda, la caída de Saddam Hussein en 2003 supuso un espaldarazo para las aspiraciones de autonomía de los kurdos iraquíes; el temor al contagio produjo un acercamiento con Turquía en esta cuestión¹⁷³. Por último, la buena sintonía entre Bashar el-Assad y Erdogan se reflejó, simbólicamente, en que en agosto de 2008 Bashar y Asma el-Assad fueron recibidos personalmente por Tayyip y Emine Erdogan¹⁷⁴. Entonces, Erdogan buscaba prestar sus buenos oficios para que Israel y Siria resolvieran el diferendo de los Altos del Golán. El punto álgido de estas buenas relaciones se dio con la firma en 2009 de un acuerdo de exención recíproca de visados, que simbolizaba una nueva relación entre Turquía y Siria¹⁷⁵.

Con todo, la política de cero problemas con los vecinos tiene en Irak a su ejemplo más llamativo. Podría señalarse a la creciente cooperación con Bagdad, pero acaso el elemento más relevante sería la política de cero problemas con dirección a Erbil, la capital de la semi-región autónoma del Kurdistán. Tradicionalmente, el PKK se venía refugiando en el Kurdistán iraquí, desde donde lanzaba ataques contra Turquía, que se mostraba hostil ante la aparente pasividad o incluso connivencia de las autoridades autonómicas. El gravísimo atentado de 2008 contra el puesto fronterizo de Aktutun¹⁷⁶ dio pie a un cambio de orientación en la política hacia el Kurdistán. Siguiendo el modelo de política de cero problemas, se comenzó un diálogo directo con Erbil que condujo a una mejora notable de las relaciones con el Partido Democrático del Kurdistán y su líder

¹⁷¹ Que fueron anexionadas en 1939 por Turquía. Para una explicación en profundidad de la evolución de las reclamaciones, *vid.* JÖRUM, E. L., (2014) "Syria's "Lost Province": The Hatay Question Returns", Carnegie Middle East Center, disponible en <http://carnegie-mec.org/diwan/54340>.

¹⁷² ASKEROV, A., "Turkey's "Zero Problems with the Neighbors" Policy: Was It Realistic", *Contemporary Review of the Middle East*, 4 (2), pp. 1-19.

¹⁷³ ZIADEH, R., *The Kurds in Syria*, United States Institute of Peace, Special Report 220, abril de 2009, disponible en <http://www.scps.org/libs/spaw/uploads/files/English%20Content/Policy%20Papers/SR%20220%20KurdsNSyria.pdf>.

¹⁷⁴ "Syria's Assad meets Erdogan for peace talks", Reuters, 5 de agosto de 2008, <http://www.reuters.com/article/us-turkey-syria-idUSL561142420080805>.

¹⁷⁵ PHILIPS, "C. Turkey, Syria's new best friend", *The Guardian*, 1 de octubre de 2009, disponible en <https://www.theguardian.com/commentisfree/2009/oct/01/turkey-syria-friendship>.

¹⁷⁶ TAVERNISE, S., "Kurds attacks kills 15 soldiers, Turkey reports", *The New York Times*, 4 de octubre de 2008, disponible en <http://www.nytimes.com/2008/10/04/world/asia/04iht-turkey.1.16688440.html?mcubz=1>

Massoud Barzani¹⁷⁷. Este diálogo dio frutos en forma de un creciente aislamiento del PKK, cuyo debilitamiento permitió retomar el proceso de paz en 2012. Al mismo tiempo, se producía un notable aumento de la interdependencia entre Irak y Turquía, con ésta convirtiéndose en el segundo inversor extranjero en Irak¹⁷⁸. La cooperación ha proseguido bajo una lógica de beneficio mutuo, y hoy día el 70% de la inversión extranjera directa del Kurdistán procede de Turquía, que sirve como punto de salida para sus hidrocarburos¹⁷⁹.

Esta popularidad de Turquía en el mundo árabe podía hacer pensar, inicialmente, que las revueltas árabes iniciadas en diciembre de 2010 iban a reforzar la posición de Turquía, en tanto que modelo para las transiciones. Turquía, de nuevo, se encontraba en una encrucijada. Su política de cero problemas exigía buenas relaciones con los gobernantes, fueran quien fueran, mientras que la ambición de erigirse en modelo de democratización empujaba a mostrarse activo y apoyar abiertamente los procesos de reforma. Al optar por esta segunda opción, en particular en el escenario sirio, se pasó a una fase totalmente nueva.

La primavera árabe: vuelta a la casilla de salida

La política de no problemas con los vecinos dejó de resultar operativa en un contexto de creciente inestabilidad en la región y la influencia de Turquía se degradó en consecuencia. La fragmentación del mundo árabe siguiendo, a menudo, líneas sectarias iba a obligar a elegir entre unos y otros aliados; al tiempo que emergía la necesidad de recurrir a herramientas de poder duro, en especial en Siria e Irak con la llamada Operación Escudo del Éufrates.

La caída de antiguos regímenes ante las demandas sociales de justicia, libertad y democracia pusieron a Turquía en una encrucijada. Tras la dimisión de Ben Ali, Turquía respondió instando a los sucesivos gobiernos a que escucharan en esas peticiones, en general, y especialmente en dos países clave: Egipto y Siria¹⁸⁰.

En Egipto, Abullah Gül fue el primer Jefe de Estado en visitar el país tras la caída de Mubarak, y Erdogan fue recibido entre vítores por las multitudes de la plaza Tahrir, al tiempo que brindaba su apoyo a los Hermanos Musulmanes, con el que el AKP compartía la pertenencia más o menos explícita con el movimiento político islamista¹⁸¹; simbólicamente, la marca elegida por los Hermanos Musulmanes para concurrir a las elecciones fue la de Partido de la Justicia y del

¹⁷⁷ GUNTER, M. M., (2014) “The Turkish-Kurdish Peace Process Stalled in Neutral”, Insight Turkey, vol. 16, núm. 1, pp. 19-26.

¹⁷⁸ MÜFTÜLER-BAÇ, M. (2016), Op. cit. p. 54.

¹⁷⁹ ROBINS, P., (2013), Op. cit. p. 387.

¹⁸⁰ *Ibidem*, pp. 48 y 56.

¹⁸¹ AYDIN-DÜZGİT, S., (2014) “The Seesaw Friendship Between Turkey’s AKP and Egypt’s Muslim Brotherhood”, Carnegie Endowment for Peace, disponible en <http://carnegieendowment.org/2014/07/24/seesaw-friendship-between-turkey-s-akp-and-egypt-s-muslim-brotherhood-pub-56243>.

Desarrollo. Ahora bien, la caída de Morsi en 2013 supuso un cambio drástico en las relaciones con Egipto, en especial dado el paralelismo visible entre la intervención de Fatah el-Sisi y el papel del ejército turco como guardián del secularismo. Las relaciones entre Turquía y Egipto no han mejorado desde entonces pues, a pesar de varios conatos de acercamiento, Ankara sigue reclamando la liberación de los hermanos musulmanes encarcelados, mientras que Egipto ha aprobado legislación que penaliza la negación del genocidio armenio¹⁸².

No obstante, la evolución en Siria dio pie a un vuelco si cabe mayor. Con la particularidad de que se producía con un vecino inmediato. En otro tiempo, la lógica de la política de Turquía en Siria habría sido de cautela; ahora bien, el marco conceptual de *profundidad estratégica*, la estatura de que gozaba la política exterior turca y las buenas relaciones personales entre líderes invitaban a adoptar una política más proactiva. Inicialmente, Erdogan buscó persuadir a el-Assad de que le convenía iniciar un proceso de reforma que satisficiera las demandas de cambio y evitara el derramamiento de sangre observado en Libia¹⁸³. El propio precedente de Libia y el deterioro de la situación sobre el terreno hacían presagiar la caída del presidente sirio, hasta el punto de que a finales de agosto de 2011 comenzaba a debatirse no tanto si esa caída se produciría, sino el cómo¹⁸⁴. La postura de la Administración Obama de *liderar desde atrás*, dejó como primer espada en el escenario a Turquía, que asumió su papel de forma voluntariosa. Así, tras un último intento con la visita de Davutoglu a Damasco, en septiembre Turquía anunciaba sanciones económicas, el cierre del espacio aéreo a los aviones militares sirios y el establecimiento en Estambul de una oficina del Consejo Nacional Sirio, que representaba a buena parte de la oposición¹⁸⁵. El conflicto sirio, a su vez, permitía a Ankara reivindicar, cuando menos de forma implícita, el histórico papel turco en la región como líder del sunnismo, frente a Bashar el-Assad, chií alauíta apoyado por Irán.

El grave deterioro de la situación en Siria a lo largo de los siguientes años provocó el contagio del conflicto a Turquía, que veía cómo aumentaba el listado de enemigos en Siria: Damasco, los kurdos de las Unidades de Protección del Pueblo (las YPG, cercanos al PKK) y Daesh, el auto-proclamado Estado Islámico, entre otros. De hecho, como ya se indicó *supra*, fue un atentado reivindicado por Daesh en Suruç el que dio comienzo a una nueva oleada de ataques del PKK

¹⁸² JOUDEH, S., (2016) "Why Turkey and Egypt won't reconcile anytime soon", Al-Monitor, 2 de agosto de 2016, disponible en <http://www.al-monitor.com/pulse/en/originals/2016/08/egypt-turkey-reconciliation-coup-erdogan-sisi.html>,

¹⁸³ STRAUSS, D., "Erdogan urges Assad to hasten reform, Financial Times, 28 de marzo de 2011, disponible en <https://www.ft.com/content/8a87bfd6-5921-11e0-b9f6-00144feab49a>.

¹⁸⁴ ABRAMS, E. (2011) "How Will Syria's Assad fall?", The Atlantic, disponible en <https://www.theatlantic.com/international/archive/2011/08/how-will-syrias-assad-fall/244320/>.

¹⁸⁵ ROBINS, P., (2013) Pp. cit.

en julio de 2015. Asimismo, el riesgo de que se estableciera un bloque kurdo que cubriera todo el N de Siria, provocó que en agosto de 2016 Turquía interviniera militarmente con la Operación Escudo del Éufrates¹⁸⁶.

Este hito supuso, asimismo, un cambio notable en cuanto a los medios de la política exterior turca. De una estrategia de poder blando, se ha pasado al uso de la herramienta de poder duro por excelencia: la fuerza. Este cambio ha sido gradual, pues comenzó en Libia en 2011. Aun cuando se abstuvo de participar directamente en los combates e intentó una solución negociada con Gaddafi, acabó por apoyar a sus aliados de la OTAN mediante su apoyo logístico a la Operación Protector Unificado¹⁸⁷. Esta reorientación hacia la OTAN se reflejó también en el apoyo prestado por los aliados a Turquía para asegurar la frontera con Siria, y en especial la aportación española de baterías Patriot, desplegada en la Base de Incirlik¹⁸⁸, que juega a su vez un papel fundamental en los bombardeos de la coalición anti-Daesh. Con todo, existen fricciones entre Washington y Ankara, dado el creciente apoyo brindado a las Fuerzas Democráticas Sirias, cuyo principal componente son las YPG, como aliado en la la lucha contra el Estado Islámico¹⁸⁹.

Asimismo, el papel desempeñado por los kurdos iraquíes como dique frente a Daesh, especialmente en un contexto de debilidad del ejército iraquí, ha tenido el efecto indirecto de comenzar un proceso de degradación de relaciones con Turquía. Así, el florecimiento de reivindicaciones independentistas en Erbil, que prevé celebrar un referéndum de independencia el 25 de septiembre próximo¹⁹⁰, supone una línea roja para Turquía, cuya política exterior hacia Irak ha tenido como principal objetivo el evitar que se cree un Estado kurdo independiente. La falta de apoyo del principal aliado de los kurdos, EE.UU., hace que quepa pronosticar que una hipotética declaración de independencia no sería reconocida por ninguno de los actores clave de la región, ni por supuesto por España.

Esta pérdida de aliados explica una cierta reorientación de Turquía hacia sus aliados tradicionales, en general, y muy señaladamente Israel. Así, ante la vola-

¹⁸⁶ SAURINA, M. (2017), “Turquía en el contexto actual: los desafíos para la democracia y su papel en la región”, en MESA, M. (comp.), Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras, Anuario 2016-2017, Fundación Cultura de Paz, pp. 160-179.

¹⁸⁷ *Vid.* “Turkey’s International Security Initiatives and Contributions to NATO and EU Operations”, Ministerio de Asuntos Exteriores de Turqía, http://www.mfa.gov.tr/iv_-european-security-and-defence-identity_policy-_esdi_p_.en.mfa.

¹⁸⁸ *Vid.* Sección sobre “Operación de Apoyo a Turquía” en la página del Estado Mayor de la Defensa, disponible en <http://www.emad.mde.es/MOPS/041-Turquia-AT/>.

¹⁸⁹ GORDON, M.R. y SCHMITT, E., “Trump to Arm Syrian Kurds, Even as Turkey Strongly Objects”, The New York Times, 9 de mayo de 2017, disponible en <https://www.nytimes.com/2017/05/09/us/politics/trump-kurds-syria-army.html?mcubz=1>.

¹⁹⁰ “Iraq’s Kurds maintain Sept. 25 as date for independence referendum, Kurdish official says”, Reuters, 12 de agosto de 2017, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-usa-kurds-referendum-idUSKBN1AS0BC->.

tilidad en la región, condujo a un acuerdo junio de 2016 para intercambiar embajadores y reiniciar la cooperación con Israel, reforzándose así el vínculo con Estados Unidos, aliado tradicional tanto de uno como de otro¹⁹¹.

De forma más llamativa, se ha producido recientemente un acercamiento entre la secular y sunní Turquía y la chií República Islámica de Irán. La muy reciente visita a Turquía del Jefe del Estado Mayor de Irán, el general Mohammad Baqeri¹⁹², es la primera de este tipo desde la caída del sha en 1979. La oposición de uno y otro al establecimiento de un Estado kurdo en Irak o Siria habría vencido a los desacuerdos acerca del régimen de Damasco. En consecuencia, podría concluirse que Ankara estaría pasando de una política basada en la promoción de sus valores, inspiradora de su postura inicial ante las revoluciones árabes, a una política de promoción de sus intereses.

Asimismo, este acercamiento supone un acicate para las conversaciones de paz sobre Siria, ya sea en el marco de Ginebra o en el nuevo foro del Proceso de Astaná, que copatrocinan Irán, Turquía y Rusia. Esta reflexión nos conduce a la tercera pata del análisis de inserción internacional de Turquía: Rusia, un actor imprescindible para formular predicciones acerca del futuro de Oriente Medio y el papel de Turquía en él.

III. 4. TURQUÍA Y RUSIA: EL CONFLICTO SIRIO COMO OBSTÁCULO PARA LA COOPERACIÓN

Tradicionalmente, se ha señalado que Turquía disponía de tres orientaciones fundamentales para su política exterior: bien hacia los países islámicos, con una política panislamista o neo-otomano; hacia los turcófonos, con una política panturkista o turanista; o los europeos y Estados Unidos, con una política occidentalista. El vector ruso revestiría históricamente una importancia menor a los anteriores, por lo que es referido en ocasiones como el *cuarto estilo de la política exterior turca*¹⁹³.

La rivalidad entre los imperios otomano y ruso dio paso a un escenario de cooperación en el periodo de entreguerras, dado que la URSS y la República Turca se erigieron en potencias revisionistas de la paz de Versalles; de hecho, la URSS fue el primer Estado europeo en reconocer formalmente al gobierno nacionalista de Kemal Atatürk con la firma del Tratado de Moscú en 1921, aunque el Imperio Otomano seguía existiendo nominalmente. La Convención de Mon-

¹⁹¹ KERSHNER, I., "Israel and Turkey Agree to Resume Full Diplomatic Ties", The New York Times, 26 de junio de 2016, disponible en <https://www.nytimes.com/2016/06/27/world/middleeast/israel-and-turkey-agree-to-resume-full-diplomatic-ties.html?mcubz=1>.

¹⁹² "Iran's military chief rare visit to Turkey for Syria Talks", Reuters, 16 de agosto de 2017, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-turkey-iran-military-idUSKCN1AW1PT>

¹⁹³ AKTURK, S. (2015) Op. cit.

treux de 1936, y la posterior negativa de Turquía a albergar bases de la marina soviética, así como el alineamiento de Turquía con el campo occidental en la Guerra Fría mediatizaron las relaciones entre ambos países.

El fin de la Guerra Fría permitió normalizar las relaciones entre los dos países, en especial permitiendo un notable incremento de los intercambios comerciales, que tienen como eje principal la venta de gas por parte de Rusia, el primer proveedor de gas natural de Turquía. De hecho, el deshielo en las relaciones comenzaría con el gobierno del ANAP de Turgut Ozal, que llegó a un acuerdo en 1984 por el que la URSS suministraba gas natural a Turquía a cambio de acceso al mercado soviético para los productos turcos¹⁹⁴.

La multidimensionalidad de la política exterior turca tras la subida al poder del AKP sirvió para se emprendiera una política más activa de acercamiento. Ahora bien, la importancia de Rusia en las relaciones internacionales de Turquía es de menor entidad que la que tiene con Oriente Medio o Europa, a pesar de que haya habido voces en favor de una alianza alternativa con Rusia como sustituta de la UE¹⁹⁵. Así, al desarrollar su doctrina de la profundidad estratégica, Ahmet Davutoglu menciona con frecuencia a Rusia, pero lo hace fundamentalmente en el contexto de las relaciones de Rusia y la OTAN, y no en el de las relaciones bilaterales, a diferencia de lo que ocurre con la UE, Estados Unidos, Oriente Medio o las repúblicas centroasiáticas¹⁹⁶.

El espacio geográfico compartido da pie a que existan desencuentros entre Ankara y Moscú en asuntos como el de Crimea, el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán y, fundamentalmente, la guerra en Siria, que condujo a la peor crisis en las relaciones bilaterales desde el fin de la guerra fría. Tras el análisis de estos desencuentros, se hará una breve reflexión acerca de las perspectivas de cooperación en materia energética y armamento.

Una doble motivación empujó a Turquía a oponerse a la anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014: en primer lugar, la clásica defensa del principio de integridad territorial, siempre con las reivindicaciones kurdas de telón de fondo; y, en segundo lugar, la preocupación por la suerte de la minoría tártara, población musulmana turcófona, vestigio de los tiempos de dominación otomana¹⁹⁷. En este caso, Turquía se alineó por tanto con la UE y la OTAN, y ha profundizado sus lazos con Ucrania, por ejemplo mediante

¹⁹⁴ "Energy Cooperation in the history of Turkish-Russian Relations", Natural Gas World, 17 de julio de 2015, disponible en <https://www.naturalgasworld.com/energy-cooperation-in-the-history-of-turkish-russian-relations-24672>.

¹⁹⁵ Así se habría pronunciado en 2002 el General Tuncer Kilinç, Secretario General del Consejo de Seguridad Nacional, *vid.* AKTURK, S., (2015), Op. cit.

¹⁹⁶ AKTURK, S., (2015), Op. cit.

¹⁹⁷ "Turkey stands with EU and NATO on Crimea: Davutoglu" Hurriyet Daily News, 19 de marzo de 2014, disponible en <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-stands-with-eu-and-nato-on-crimea-davutoglu.aspx?pageID=238&nID=63790&NewsCatID=338>

un acuerdo para eximir de la obligación de llevar pasaporte al viajar entre los dos países¹⁹⁸.

En cuanto al conflicto del Alto Karabaj, el disenso trae causa del apoyo ruso a Armenia, su socio en la Unión Eurasiática, y el turco a Azerbaiyán, con quien lo unen los lazos que se analizaron *supra*. No obstante, debe indicarse que este punto no tiende a generar excesivas tensiones entre los dos países, en la medida en que el tema se discute en el marco del grupo de Seguimiento de Minsk de la OSCE. Ahora bien, una crisis en las relaciones entre Turquía y Rusia puede desencadenar un agravamiento de la situación del conflicto, como se produjo en abril de 2016, con enfrentamientos que fueron más allá de las habituales escaramuzas y que causaron la muerte de más de 200 personas¹⁹⁹. La causa de esta crisis provino de Siria, el escenario de mayor tensión entre Turquía y Rusia.

El conflicto en Siria ha mostrado de forma palmaria la visión antitética de Rusia y Turquía respecto del significado de las revoluciones de la primavera árabe. En claro contraste a la visión de Ankara, Moscú veía con preocupación la oportunidad que suponían para el islam político, así como el riesgo de desestabilización de la región que conllevaban²⁰⁰. Rusia se sentía engañada al no haber ejercido su veto a la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, relativa al establecimiento de una zona de exclusión aérea en Libia, que a sus ojos se transformó en una operación militar de cambio de régimen, desviándose de la lógica de protección de civiles que la alumbró. Por ello, veía con enorme preocupación que se pudiera reproducir un caos similar al reinante en Libia en su entorno cercano, especialmente dada la nutrida presencia de rusos luchando en filas del yihadismo²⁰¹. Asimismo, Rusia había seguido manteniendo lazos con el régimen sirio que databan de la Guerra Fría, en particular por la base naval de Tartus, fundamental para la proyección del poder naval ruso en el Mediterráneo.

El apoyo ruso a Damasco cobró una especial relevancia en 2015, cuando Rusia entró a participar directamente en el conflicto. El sobrevuelo por cazas rusos de zonas fronterizas con Turquía suponía un riesgo que se concretó con el derribo de un Sukhoi 24 en noviembre de 2015 por parte de la aviación turca, que

¹⁹⁸ "Turkey, Ukraine begin passport-free travel", Hurriyet Daily News, 1 de junio de 2017, disponible en <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-ukraine-begin-passport-free-travel-.aspx?pageID=238&nID=113811&NewsCatID=349>.

¹⁹⁹ PRIEGO, A., (2016) "El conflicto de Nagorno-Karabaj y la crisis de abril", Instituto Español de Estudios Estratégicos, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO59-2016_Conflicto_Nagorno-Karabakh_Apriego.pdf.

²⁰⁰ KARAKULLUKÇU, M. y TRENIN, D., (2014) "Exploring the Prospects for Russian-Turkish Cooperation in a Turbulent Neighborhood", Carnegie Moscow Center, 28 de septiembre de 2014, disponible en <http://carnegie.ru/2014/09/28/exploring-prospects-for-russian-turkish-cooperation-in-turbulent-neighborhood>.

²⁰¹ Rusia es, tras Túnez y Arabia Saudí, el país que más nacionales enrolados en las filas del Daesh con más de 2.000, *vid.* KIRK, A., "Iraq and Syria: How many foreign fighters are fighting for Isis?", The Telegraph, 24 de marzo de 2016, disponible en <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/03/29/iraq-and-syria-how-many-foreign-fighters-are-fighting-for-isis/>.

entendía que estaban violando el espacio aéreo turco²⁰². Rusia respondió con una batería de sanciones económicas contra Turquía, que afectaron drásticamente al comercio, la inversión o el turismo ruso al país, que cayó un 92% en unos meses según el Ministerio de Cultura y Turismo turco²⁰³. No obstante, el creciente riesgo de establecimiento de un estado kurdo de facto en el N de Siria, impulsó un acercamiento por parte de Turquía a comienzos del verano de 2016, que se vio reforzado a su vez por la debilidad tras el golpe de estado de 15 de julio del mismo año. Este acercamiento, que exigió disculpas oficiales desde Ankara, inició el camino para que las sanciones fueran levantadas por Rusia en mayo de 2017²⁰⁴. Esta nueva sintonía crea un marco en el que reforzar la cooperación, ya sea para alcanzar una solución al problema de Siria en foros como el del Proceso de Astaná, o para cooperar en cuestiones energéticas y de armamento.

En el campo de la energía, la pretensión turca de convertirse en un *hub* energético genera a la vez espacios de competición y de cooperación. La competición, por cuanto por Turquía fluyen hidrocarburos de Irán por el gasoducto Tabriz-Ankara o de Azerbaiyán, por el gasoducto Bakú-Tiblisi-Ceyháno o el mencionado proyecto del TANAP. En cuanto a la cooperación, Rusia es el primer proveedor de hidrocarburo de Turquía, posición que prevé reforzar una vez se finalice la construcción del gasoducto *Turkish Stream*, que cruza el Mar Negro hasta los alrededores de Estambul, y viene a sustituir al proyecto del *South Stream*, que habría llegado hasta Bulgaria. La propuesta quedó aparcada tras el incidente del Sukhoi, pero fue retomada en 2016 y en 2017 comenzaron las obras, que han continuado con independencia del nuevo paquete de sanciones económicas de EEUU frente a Rusia²⁰⁵. Asimismo, la cooperación energética con Turquía va más allá de los hidrocarburos e incluye también la energía nuclear, en particular mediante la construcción por Rosatom, compañía pública rusa, de una central nuclear en Akkuyu. Ankara confía en que éste proyecto le permita mejorar la seguridad energética del país al tiempo que la cesión de tecnología le permita generar capacidades endógenas en el ámbito nuclear²⁰⁶.

Otro ámbito de cooperación y cesión de tecnología es el de la cooperación armamentística. Hace años que Turquía busca dotarse de un sistema de defensa

²⁰² "Turkey's downing of a Russian warplane-what we know", BBC News, 1 de diciembre de 2015, disponible en <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-34912581>

²⁰³ "Turkey's struggling tourism sector hopes to reap diplomatic fruits as foreign arrivals plunge", Hurriyet Daily News, 28 de junio de 2016, <http://www.hurriyetdailynews.com/turkeys-struggling-tourism-sector-hopes-to-reap-diplomatic-fruits-as-foreign-arrivals-plunge.aspx?pageID=238&nID=100998&NewsCatID=349>

²⁰⁴ HILLE, K. "Russia lifts most sanctions imposed on Turkey after downing of jet", Financial Times, 31 de mayo de 2017, disponible en <https://www.ft.com/content/38698b56-460c-11e7-8519-9f94ee97d996>.

²⁰⁵ "Russian gas pipelines go ahead despite US sanctions", Reuters, 3 de agosto de 2017, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-russia-sanctions-gazprom-analysis-idUSKBN1AJIAN>

²⁰⁶ "Turkey to expand capacity to meet energy needs with 3 nuclear power plants in action", Daily Sabah, 10 de agosto de 2017, disponible en <https://www.dailysabah.com/energy/2017/08/11/turkey-to-expand-capacity-to-meet-energy-needs-with-3-nuclear-power-plants-in-action-1502395900>.

antimisiles, cuya falta motivó precisamente la referida instalación provisional de baterías Patriot por España, si bien las exigencias de Ankara de que la compra venga acompañada de transferencia tecnológica para desarrollar sus capacidades endógenas había sido un obstáculo para la compra a EEUU u otro aliado de la OTAN. Sin embargo, el nuevo clima entre Rusia y Turquía ha permitido avanzar en la compra de baterías S-400 rusas²⁰⁷, que no serían integrables en los sistemas de defensa de la OTAN. Esta decisión tiene un marcado carácter simbólico, en un contexto de preocupación ante la cooperación militar desde Occidente con los kurdos sirios e iraquíes. A pesar de la natural preocupación con la que se sigue esta cuestión en la OTAN, es preciso contextualizar esta posible compra. En primer lugar, puesto que no se ha consumado la venta, de modo que sigue habiendo margen para que ésta no acabe produciéndose, siguiendo el esquema de la fallida tentativa de adquirir el sistema HQ-9 chino, a la que se renunció en 2013²⁰⁸. En segundo lugar, pues otros Estados miembros tienen sistema antimisiles rusos, en particular Grecia, que dispone de baterías S-300, sin que ello redunde en una especial complejidad en su integración en la Alianza²⁰⁹.

En suma, la relación con Rusia, sin tener la profundidad de las relaciones con Oriente Medio u Occidente, tiene una creciente relevancia, y es significativa de una creciente autonomía de Turquía en la configuración de su política exterior, una de las dinámicas que se han ido observando a lo largo de la presente memoria. Junto a esta dinámica, y como nota final de esta memoria, cabe esperar que la política exterior turca emprenda una senda en la que se pongan por delante los intereses a los valores, una perspectiva más pragmática. En esta nueva política exterior, el fracaso de la política de promoción de cambios de régimen en la región hace pensar que, sin menoscabo de la multidimensionalidad de la política exterior turca, en adelante ésta estará marcada por una mayor cautela, acercándose así más al lema kemalista de *Paz en casa, paz en el mundo*, que sigue funcionando como lema del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Turquía²¹⁰.

²⁰⁷ HACA OGLU, S., “Turkey Chooses Russia Over NATO for Missile Defence”, Bloomberg, 13 de julio de 2017. disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-07-13/turkey-is-said-to-agree-to-pay-2-5b-for-4-russian-s-400-sams>

²⁰⁸ GURCAN, M., (2017) “US, NATO wait to see if Russia-Turkey defense deal goes through”, Al-Monitor, 1 de agosto de 2017, disponible <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/07/turkey-russia-west-missile-defense-system-crisis.html>

²⁰⁹ “Greece in talks with Russia to buy missiles for S-300 systems: RIA”, Reuters, 15 de abril de 2015, disponible en <http://www.reuters.com/article/us-russia-nuclear-greece-missiles/greece-in-talks-with-russia-to-buy-missiles-for-s-300-systems-ria-idUSKBN0N62A720150415>

²¹⁰ *Vid.* <http://www.mfa.gov.tr/default.en.mfa>.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

AYDIN-DÜZGİT, S., S. y TOCCI, N. (2015) *Turkey and the European Union*, Londres, Palgrave.

CHEVIRON, N. y PEROUSE J.F., (2016) *Erdogan. Nouveau Père de la Turquie?*, Paris, Les Nouvelles Éditions François Bourin,

HUNTINGTON, S. (1991), *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Nueva York, Simon & Schuster, p. 178.

KEPEL, G. (1991) *La revanche de Dieu: Chrétiens, juifs et musulmans à la reconquête du monde*, Paris, Seuil.

KAPLAN, R., (2013) *The Revenge of Geography*, Nueva York, Penguin.

MÜFTÜLER-BAÇ, M. (2016) *Divergent Pathways: Turkey and the European Union*, Berlin, Barbara Budirch Publishers,

SHIHN, D. (2015), *Hizmet in Africa. The Activities and Significance of the Gülen Movement*, Los Ángeles, Tsehai, 2015, pp. 85-99.

TOCCI, N. (2011), *Turkey's European Future: Behind the Scenes of America's Influence on EU-Turkey Relations*, Nueva York, NYU Press, p. 49.

ARTÍCULOS

ABRAMS, E. (2011) “*How Will Syria's Assad fall?*”, The Atlantic, disponible en <https://www.theatlantic.com/international/archive/2011/08/how-will-syrias-assad-fall/244320/>.

AKTURK, S. (2015) “*The Fourth Style of Politics: Eurasianism as a Pro-Russian Rethinking of Turkey's Geopolitical Identity*”, Turkish Studies, vol. 16, núm.1.

DEL ARENAL, C. (2011) “América Latina en la política exterior española”, en BENEYTO, J.M. y PEREIRA, J.C. “Política exterior española: Un balance de futuro”, Madrid Instituto Universitario de Estudios Europeos CEU/Siglo XXI, vol. 1, pp. 243-306.

ASKEROV, A., “Turkey’s “Zero Problems with the Neighbors” Policy: Was It Realistic, Contemporary Review of the Middle East, 4 (2), pp. 1-19.

AYDIN-DÜZGİT, S. (2014) “The Seesaw Friendship Between Turkey’s AKP and Egypt’s Muslim Brotherhood”, Carnegie Endowment for Peace, disponible en <http://carnegieendowment.org/2014/07/24/seesaw-friendship-between-turkey-s-akp-and-egypt-s-muslim-brotherhood-pub-56243>.

AYOOB, M. (2010), “Was Huntington Right? Revisiting the Clash of Civilizations”, Insight Turkey Vol. 14, n.º 4, pp. 1-11

AYOOB, M. (2011) “Beyond the Democratic Wave in the Arab World: The Middle East’s Turko-Persian Future”, Vol. 13, Núm. 2, pp. 57-70.

BENHAIM, Y. y ÖKTEM, K., (2015) “The rise and fall of Turkey’s soft power discourse”, European Journal of Turkish Studies, vol. 21

BOYUNSUZ, S.O. (2016), “The AKP’s proposal for a “Turkish type of presidentialism” in a comparative context”, *Turkish Studies*, volume 17, pp. 68-90.

ÇAKIR, A. y AKDAG, G. (2017), “An empirical analysis of the change in Turkish foreign policy under the AKP government”, *Turkish studies*, vol. 18.

DAVUTOĞLU, A. (2008) “Turkish Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007”, Insight Turkey, Vol. 10, N.º 1 , pp. 77-96.

DERİNGİL, S. (2007), “The Turks and Europe: The Argument from History”, Middle Eastern Studies, Vol. 43, No. 5, pp. 709-723.

FUKUYAMA, F. (1989) “The End of History?” , *The National Interest* vol. 16, pp.3–18.

GOFF-TAYLOR, M. (2017) *The Shifting Drivers of the AKP’s EU Policy*, Wilson Center, disponible en <https://www.wilsoncenter.org/publication/the-shifting-drivers-the-akps-eu-policy>.

GUNTER, M. M., (2014) “The Turkish-Kurdish Peace Process Stalled in Neutral”, Insight Turkey, vol. 16, núm. 1, pp. 19-26.

GURCAN, M., (2017) “US, NATO wait to see if Russia-Turkey defense deal goes through”, *Al-Monitor*, 1 de agosto de 2017, disponible <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/07/turkey-russia-west-missile-defense-system-crisis.html>

HALE, W. (2005), “Christian Democracy and the AKP: Parallels and Contrasts” *Turkish Studies*, 6:2, pp. 293-310.

HILL, F., KIRISÇI, K. y MOFFAT, A. (2015) “Armenia and Turkey: From normalization to reconciliation”, The Brookings Institute, disponible en <https://www.brookings.edu/articles/armenia-and-turkey-from-normalization-to-reconciliation/>

IÇDUGUY. (2013) A., *et al Turkey Migration Profile*, Migration Policy Centre, disponible en http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/migration_profiles/Turkey.pdf

IDIZ, S. (2015) “Will Abdullah Gul return to politics?”, *Al-Monitor*, 16 de junio de 2015, disponible en <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/06/turkey-elections-akp-loss-former-president-gul-return.html>

INSEL, A. y KAYIKCI, F. (2012), “Evaluation of Sustainability of Current Account Deficits in Turkey”, *Modern Economy*, 3, pp. 43-50.

JÖRUM, E. L., (2014) “Syria’s “Lost Province”: The Hatay Question Returns”, *Carnegie Middle East Center*, disponible en <http://carnegie-mec.org/diwan/54340>.

JOUDEH, S., (2016) “Why Turkey and Egypt won’t reconcile anytime soon”, *Al-Monitor*, 2 de agosto de 2016, disponible en <http://www.al-monitor.com/pulse/en/originals/2016/08/egypt-turkey-reconciliation-coup-erdogan-sisi.html>,

KAPLAN, R y BHALLA, R. (2014) “Turkey’s Geographical Ambition”, *Stratfor*, disponible en <https://worldview.stratfor.com/article/turkeys-geographical-ambition-0>

KARAKULLUKÇU, M. y TRENIN, D., (2014) “Exploring the Prospects for Russian-Turkish Cooperation in a Turbulent Neighborhood”, *Carnegie Moscow Center*, 28 de septiembre de 2014, disponible en <http://carnegie.ru/2014/09/28/exploring-prospects-for-russian-turkish-cooperation-in-turbulent-neighborhood>.

KEYMAN, E.F. (2014), “The AK Party Dominant Party, New Turkey and Polarization”, *Insight Turkey*, Vol. 16, n.º 2, pp. 19-31.

KIPER, C. (2013), “Sultan Erdogan: Turkey’s rebranding into the New, Old Ottoman Empire”, *The Atlantic*, disponible en <https://www.theatlantic.com/international/archive/2013/04/sultan-Erdogan-turkeys-rebranding-into-the-new-old-ottoman-empire/274724/>.

KIRECCI, A. (2009), “Turkey in the United Nations Security Council”, *SETA Policy Brief*, Brief n.º 28.

LINZ, J. (1990), “THE PERILS OF PRESIDENTIALISM”, *JOURNAL OF DEMOCRACY*, Vol. 1., p. 52.

MACKINDER, H.J. (1904), “THE GEOGRAPHICAL PIVOT OF HISTORY”, *THE GEOGRAPHICAL JOURNAL*, Vol. 23, No.4, (APRIL 1904), pp. 421-437.

MUELLER, J. (1970) "PRESIDENTIAL POPULARITY FROM TRUMAN TO JOHNSON", *AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW*, VOL. 64.

MURINSON, A. (2006) *THE STRATEGIC DEPTH DOCTRINE OF TURKISH FOREIGN POLICY*, *MIDDLE EASTERN STUDIES*, VOL. 42, NÚM. 6, PP. 945-964.

ÖĞUZLU, T. (2008) "Middle Easternization of Turkey's Foreign Policy: Does Turkey Dissociate from the West?", *Turkish Studies*, 9:1, pp. 3-20.

ORTIZ, A. "Reasons to invest in Turkey: an economic view", BBVA Research, mayo 2017, disponible en <https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2017/05/Reasons-to-invest-in-Turkey-an-economic-view.pdf>.

ÖZCAN, M. (2011), "From Distance to Engagement: Turkish Policy towards the Middle East, Iraq and Iraqi Kurds", *Insight Turkey*, Vol. 13, N.º 2, pp. 71-91.

PRIEGO, A., (2016) "El conflicto de Nagorno-Karabaj y la crisis de abril", Instituto Español de Estudios Estratégicos, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEE059-2016_Conflicto_Nagorno-Karabakh_Apriego.pdf.

ROBINS, P., (2013) "Turkey's 'double gravity' predicament: the foreign policy of a newly activist power", *International Affairs* 89: 2, p. 383.

SAURINA, M. (2017), "Turquía en el contexto actual: los desafíos para la democracia y su papel en la región", en MESA, M. (comp.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras*, Anuario 2016-2017, Fundación Cultura de Paz, pp. 160-179.

SOLER, E. (2007) "España: un valedor la candidatura turca", *Afkar/Ideas*, primavera de 2007, pp. 41-43.

SÖZEN, A. (2010): "A Paradigm Shift in Turkish Foreign Policy: Transition and Challenges", *Turkish Studies*, 11:1, pp. 103-123.

TAŞPINAR, O., (2010) "Islamization is Not the Issue in Turkey", *Brookings Institute*, 1 de marzo de 2010, disponible en <https://www.brookings.edu/opinions/islamization-is-not-the-issue-in-turkey/>.

TELHAMI, S. The 2011 Arab Public Opinion Poll, *The Brookings Institute* 21 de noviembre de 2011, disponible en <https://www.brookings.edu/research/the-2011-arab-public-opinion-poll/>.

TOCCI, N. (2016) "Turkey and the European Union: Scenarios for 2023", IAI FEUTURE Background Paper, disponible en http://www.iai.it/sites/default/files/feuture_1.pdf.

UNER, M. y GUNDORGU, A. (2016) "The new middle class in Turkey: A qualitative study in a dynamic economy", *International Business Review*, vol. 25, pp. 668-678.

YAGCI, M. (2017) “The Political Economy of the AK Party Rule in Turkey: From a Regulatory to a Developmental State?”, *Insight Turkey*, Vol. 19, Núm. 2, pp. 89-113.

ZAKARIA, F. (1997), “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs*, núm. noviembre/diciembre de 1997.

ZAKARIA, F. (2004) “Islam, Democracy, and Constitutional Liberalism” *Political Science Quarterly*, Vol. 119, No. 1., pp. 1-20.

ZIADEH, R., *The Kurds in Syria*, United States Institute of Peace, Special Report 220, abril de 2009, disponible en <http://www.scpss.org/libs/spaw/uploads/files/English%20Content/Policy%20Papers/SR%20220%20KurdsNSyria.pdf>.

ORGANISMOS PÚBLICOS

Ministerio de Presidencia de Azerbaiyán: <http://en.president.az/articles/736/print>

Informes de Balanza de Pagos del Banco Central Turco, disponibles en <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TCMB+EN/TCMB+EN/Main+Menu/MONETARY+POLICY/Interactive+Charts/Current+Account+Balance>

Banco Mundial:

- Base de datos del Banco Mundial: <https://data.worldbank.org>.
- Turkey’s GDP Revision: Understanding the Sources of Changes”, Focus note de febrero de 2017, recuperada de <http://documents.worldbank.org/curated/en/276761487827999442/pdf/112968-BRI-FocusNoteFinal-PUBLIC.pdf>
- Rise of the Anatolian Tigers: Turkey Urbanization Review”, Main Report, Policy Brief, 2015. disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22388>

Comisión Europea:

- European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations: Turkey, financial assistance under IPA II” 6 de diciembre de 2016, disponible en https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/turkey_en
- <http://ec.europa.eu/energy/en/topics/imports-and-secure-supplies/gas-and-oil-supply-routes>
- “Comission proposes to modernise the Customs Union with Turkey”, nota de prensa de la Comisión Europea publicada el 21 de diciembre de 2016, recuperada de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4468_en.htm.

DATA COMEX (<http://datacomex.comercio.es/>)

Estado Mayor de la Defensa, “Operación de Apoyo a Turquía” <http://www.emad.mde.es/MOPS/041-Turquia-AT/>.

Eurostat

Página web del Ministerio Asuntos Exteriores Turco: <http://www.mfa.gov.tr/>

- Turkey’s International Security Initiatives and Contributions to NATO and EU Operations”, Ministerio de Asuntos Exteriores de Turquía, http://www.mfa.gov.tr/iv_-european-security-and-defence-identity_policy_esdi_p_.en.mfa.

“Turkey Economic Forecast Summary”, OCDE, junio de 2017 disponible en <http://www.oecd.org/economy/turkey-economic-forecast-summary.htm>.

Employment Outlook 2017: How does Turkey compare”, OCDE, Julio de 2017, disponible en <https://www.oecd.org/turkey/Employment-Outlook-Turkey-EN.pdf>.

OCHA

Página web de la Comisión de Venecia: <http://www.venice.coe.int>

TURKSTAT

Prensa

BBC

CNN

Agencia EFE

Der Spiegel

El País

Euractiv

Expansión

Bloomberg

Daily Sabah

Financial Times

Gas World

Hurriyet Daily News

Newsweek

Religioscope

Reuters

The Economist

The Guardian

The National

The New York Times

Time

Otros

Islamic Calvinists. Change and Conservatism in Central Anatolia”, European Stability Initiative, 19 de septiembre de 2005, disponible en http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=69.

Enagas: http://www.enagas.es/enagas/en/Comunicacion/NotasPrensa/NP_TAP.

Global Fire Power: <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>.

OHL <http://www.ohlconstruccion.com/proyectos/proyecto-marmaray-cr3-turquia/>.

Portal Skyscanner <https://www.skyscanner.net/airline/airline-turkish-airlines-tk.html>.

Técnicas Reunidas <http://www.tecnicasreunidas.es/recursos/noticias/tre-ir-socar-cas.pdf>.

The Washington Institute.

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO:
VIRTUALIDAD, LAGUNAS Y PRIORIDADES
PARA EL FUTURO**

NATALIA GÓMEZ SAWICKA

A mis abuelos.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no habría sido posible sin la inestimable contribución de Jaime Iglesias Sánchez-Cervera, Gonzalo Vega Molina, Fernando Borredá Juste, Javier Gassó Matoses, Adela Díaz Bernárdez, Clara Cabrera Brasero, Celinda Sanz Velasco, Alberto Antón Cortés, María Palacios Palacios y otros miembros y colaboradores del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; del General de División José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto, del Centro de Estudios del Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja (CEDIH); del Coronel Ignacio Fuente Cobo, del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

A todos ellos les agradezco su tiempo, sus aportaciones y sus puntos de vista.

RESUMEN

La barbarie humanitaria que conllevan los conflictos armados que hoy perviven pone de manifiesto la importancia de analizar la capacidad del Derecho Internacional Humanitario para darles respuesta. La reiterada vulneración de sus preceptos, por una parte, y la aparición de nuevos retos no previstos, por otra, demandan un examen de la suficiencia de esta rama del ordenamiento jurídico internacional desde una perspectiva tanto formal como material. Para ello, debe procederse, de entrada, a un escrutinio de la efectividad de los mecanismos de sanción de sus normas, globalmente consideradas. Y, a tal fin, no pueden obviarse las iniciativas fundamentales emprendidas por el Comité Internacional de la Cruz Roja para lograr el fortalecimiento de su cumplimiento. Igualmente, ha de enjuiciarse la aplicabilidad de sus disposiciones a desafíos inéditos que surgen en el presente, derivados de los avances tecnológicos en el terreno armamentístico, de la creciente heterogeneidad de los actores involucrados en los conflictos o de la apremiante necesidad de proteger a determinados colectivos y elementos.

1. INTRODUCCIÓN

*“Si no existiera el sufrimiento,
el hombre no conocería sus límites,
no se conocería a sí mismo”*

León Tolstói, *Guerra y paz*

Ni la vigencia de la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza en el Derecho Internacional (artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas; en adelante, CNU), ni los esfuerzos por erradicar la violencia en las relaciones sociales, tanto en el plano intraestatal como internacional¹, han conseguido liberar a la humanidad del flagelo de la guerra.

Siguen estando presentes, en escenarios tan dispares como Siria, Libia o Ucrania, múltiples causas que son fuente de conflictos, a menudo cruentos: la disputa por los recursos naturales, las reivindicaciones territoriales, la pugna ideológico-política, el odio racial o étnico, la intolerancia religiosa o la conflictividad social. Continúan cometiéndose atrocidades respecto de los civiles, como las que hemos presenciado, a lo largo del año 2017, con la utilización de armas químicas sobre la localidad siria de Idlib o de escudos humanos por el Estado Islámico durante los bombardeos de Raqa, con el brote de cólera provocado por los ataques aéreos de la coalición liderada por Arabia Saudí sobre estructuras sanitarias en Saná o en el curso la ofensiva militar para liberar la comarca iraquí de Tel Afar.

De este preocupante panorama global va tomando conciencia la comunidad internacional. Así, con ocasión de la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, se concluyó que, para minimizar el sufrimiento humano y proteger a la población civil, era necesario reforzar el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario (en adelante, DIH).

¹ *SIPRI Yearbook 2016. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 2016, pp. 17 y ss. Para el periodo 2006-2015, el citado Instituto verificaba el desarrollo de 73 conflictos activos, de los cuales alrededor de 80 por ciento eran intraestatales.

No se trata, en la mayoría de los casos, de una falta de normativa internacional que regule, en su vertiente convencional y consuetudinaria, la conducción de hostilidades y la protección de las víctimas de los conflictos², sino de una ausencia de voluntad de cumplirla. La guerra contemporánea ha planteado nuevos desafíos a la acción humanitaria o cuestionado la vigencia de estas normas, desconocidas y vulneradas con demasiada frecuencia.

Por otra parte, el DIH constituye un edificio jurídico basado en una experiencia inmemorial pero en constante renovación, lo que le permite adaptarse para abordar nuevas realidades donde sí se aprecian deficiencias normativas, tales como la aparición de novedosos tipos de armamento o la apertura de nuevos campos de batalla.

Todo ello pone de relieve la importancia fundamental del análisis de ambas vertientes. Por un lado, de la eficacia del DIH vigente y de los mecanismos tendentes a garantizarla y, por otro, de sus eventuales fallas o lagunas. La utilidad de este estudio no se limita al ámbito estrictamente académico, sino que las cuestiones abordadas influyen también en las posibles prioridades futuras de una respuesta política de las autoridades españolas ante los nuevos fenómenos que se presentan.

Este trabajo aspira a hacer una pequeña aportación a tan relevante tarea. A tal fin, se ha buscado acudir tanto a fuentes legales y doctrinales, desde publicaciones académicas clásicas hasta recientes, como a otras de carácter más práctico (véase las reuniones en el marco del proceso intergubernamental para el fortalecimiento del respeto del DIH), siempre en el empeño de abarcar todas las variables posibles de una cuestión compleja.

La hipótesis de la que aquí se parte es la suficiencia de las fuentes de diversa índole (tratados, costumbre internacional, principios generales del Derecho y normas de Derecho interno), dado su carácter dúctil y flexible, para dar respuesta a los conflictos del presente. Esta plenitud genérica del ordenamiento jurídico humanitario se ve, sin embargo, cuestionada en el plano de la coactividad de sus preceptos por la insuficiencia de los mecanismos de sanción, que se hace patente a la hora de la rendición de cuentas.

Dicha hipótesis sirve de base para alcanzar el objetivo de examinar la cuestión tanto desde la perspectiva formal o estructural, esto es, los procedimientos e instituciones necesarios para alcanzar un cumplimiento generalizado de la normativa existente, como material o sustantiva, es decir, la propuesta de nuevas regulaciones, cuya falta pudiera amenazar la integridad de este cuerpo jurídico.

Para lograrlo, se descenderá desde lo general a lo particular; desde el examen de la efectividad de las normas del DIH en su conjunto, hasta la disección de la

² La postura adoptada por el CICR, y defendida por un amplio sector de la doctrina, es contraria a la apertura de un proceso de revisión general y de carácter convencional de las normas de DIH.

aplicabilidad de sus disposiciones a problemas específicos y concretos que emergen en el presente. Debe señalarse, asimismo, que si bien se tratará de abarcar la mayor parte de estas situaciones atípicas, el análisis se centrará, fundamentalmente, en sus manifestaciones en los principales conflictos abiertos en la actualidad.

Con este fin se tratará, en primer lugar, el Proceso intergubernamental para el fortalecimiento del respeto del DIH, emprendido sobre la base de la Resolución 2 de la XXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja de 2015, y cuyos resultados se presentarán en la XXIII Conferencia Internacional, prevista para el año 2019. En particular, se analizará la postura adoptada por las autoridades españolas y se valorará en qué medida y con qué intensidad habrían de apostar aquéllas por la reforma de los citados mecanismos; desde la perspectiva de los compromisos asumidos a nivel internacional, regional e interno.

A renglón seguido, se examinarán los desafíos que conllevan los nuevos medios de hacer la guerra, particularmente, los vehículos no tripulados o *drones*, los sistemas de armas autónomos letales y las operaciones en el ciberespacio. Posteriormente, se abordarán las figuras atípicas en el terreno de los sujetos combatientes, con especial mención a los *Little Green Men* en la guerra híbrida y a los combatientes terroristas extranjeros, así como los nuevos retos planteados por el papel de la mujer en los escenarios de conflicto. Finalmente, y antes de presentar las conclusiones del trabajo, se hará mención a la protección de ciertas víctimas que han sufrido con especial virulencia las consecuencias de los conflictos: a saber, el medio sanitario y educativo y los bienes culturales.

Por último, no huelga una referencia a la terminología -muchas veces confusa en este campo de estudio-, con el objetivo de identificar los conceptos que se están tratando en cada momento. Tradicionalmente, se ha venido distinguiendo, dentro de una noción lata de Derecho internacional de los conflictos armados, dos conjuntos de reglas: aquéllas que tienen por finalidad regular la conducta de los beligerantes durante las hostilidades (“Derecho de La Haya” o *ius in bello* en sentido estricto) y aquéllas otras que están orientadas específicamente a proteger a las víctimas de la guerra (“Derecho de Ginebra” o Derecho humanitario propiamente dicho).

Ahora bien, las reglas de uno y otro tipo están tan estrechamente vinculadas que, hoy, tiende a superarse esa dicotomía. Y es que no cabe duda de que las reglas del Derecho de La Haya tienen también una indudable connotación humanitaria, porque para proteger con mayor eficacia a los heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra, población civil y bienes culturales, es preciso limitar el uso de la fuerza, estableciendo reglas sobre la conducción de las hostilidades. Por esta razón, la Corte Internacional de Justicia, en su opinión consultiva de 8 de julio de 1996 sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares concluyó que “esas dos ramas del Derecho aplicable en casos de conflicto armado han llegado a estar tan relacionadas entre sí que se considera que, poco

a poco, se han convertido en un régimen complejo único, conocido actualmente como Derecho Internacional Humanitario”³.

Además, conviene distinguir el DIH del *ius ad bellum*; término que se refiere a la regulación internacional del uso de la fuerza por los Estados, a través de la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la represión de la guerra misma, como crimen de agresión o contra la paz, o de los crímenes de guerra. Este proceso culmina con el artículo 2.4 CNU, que convierte el tradicional recurso lícito a la fuerza armada del *ius ad bellum* en *ius contra bellum*⁴. Ello explica que haya sido el Comité Internacional de la Cruz Roja, y no la Comisión de Derecho Internacional en el marco de las Naciones Unidas, quien haya asumido la tarea codificadora del DIH, ante la constatación de la subsistencia, pese a todo, de los conflictos armados.

Tampoco pueden confundirse el DIH con el Derecho de los derechos humanos, cuyo objetivo es garantizar el pleno ejercicio de los derechos y libertades fundamentales del ser humano, y ello aunque ambos tengan por finalidad la protección integral de la persona. Como señala la Declaración Universal de Derechos Humanos, muchos de los conflictos actuales vienen precedidos de graves violaciones de los derechos humanos de los individuos y los grupos⁵. Sin embargo, tienen ámbitos de aplicación distintos: mientras que el DIH resulta aplicable sólo a los conflictos armados, los derechos humanos lo son en toda situación, de paz o de guerra y, cuando los derechos humanos aspiran a proteger a toda persona, el DIH ampara especialmente a las personas que no participen directamente o que hayan dejado de participar directamente en las hostilidades.

Tras haber realizado las precisiones necesarias, se inicia el estudio de las cuestiones referidas, en la esperanza de que el contenido descrito pueda suponer una contribución al examen honesto de las flaquezas del DIH y, al mismo tiempo, ofrecer indicios bastantes para abordar la posible revisión de algunos de sus mecanismos y normas. Es demasiado, en términos de vidas humanas y devastación material, lo que está en juego.

³ Opinión consultiva, párrafo 75.

⁴ RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, J. L. (2017), *Derecho Internacional Humanitario*, Valencia, Tirant Lo Blanch, p. 56.

⁵ Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH): preámbulo, párrafos 2 y 3, Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. MECANISMOS: PROCESO INTERGUBERNAMENTAL PARA EL FORTALECIMIENTO DEL RESPETO DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO.

*“El Derecho sin la fuerza es una palabra vacía.
Una norma jurídica sin coerción
es un fuego que no quema, una luz que no alumbró”*

Rudolf von Ihering

A. CONSIDERACIONES GENERALES

El 8 de junio de 2017 se celebró el 40º aniversario de la adopción de los Protocolos Adicionales I y II⁶ a los Convenios de Ginebra de 1949. La vigencia de estos textos legales, que constituyen el corazón de la regulación convencional del DIH, se ha puesto a prueba a raíz de las transformaciones que ha sufrido el mundo y, con él, la realidad de los conflictos armados hasta nuestros días.

No en vano, desde los inicios de la codificación de esta rama jurídica, impulsada por la fundación, en 1863, del Comité Internacional de la Cruz Roja (en adelante, CICR), las guerras han evolucionado radicalmente, alterando el escenario en que los Convenios y sus Protocolos han de interpretarse y aplicarse. Sin embargo, estos cambios no pueden, en modo alguno, justificar el incumplimiento del artículo 1, común a las Convenciones de Ginebra de 1949, cuando dispone: “Las Altas Partes Contratantes se comprometen a respetar y a hacer respetar el presente Convenio *en todas las circunstancias*”.

Por este motivo, el CICR y Suiza emprendieron, entre 2011 y 2015, un proceso global de consultas para reforzar la protección legal de las víctimas de los conflictos

⁶ Relativos a la protección de las víctimas en los conflictos armados internacionales e internos, respectivamente.

armados. Comprendía dos líneas de trabajo: una sobre la privación de libertad en los conflictos armados no internacionales y otra relativa al refuerzo del cumplimiento del DIH. Se partía de la premisa de que el DIH existente carecía de mecanismos efectivos para sancionar las infracciones y de que, en ciertos ámbitos, como en el caso de la citada privación de libertad, se requería un fortalecimiento de las propias reglas.

Dicho proceso de consultas se desarrolló en el marco de la Resolución 1, adoptada por consenso en 2011, en la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Como resultado, el CICR preparó dos Informes de Conclusiones. En ellos se sintetizan las discusiones y se establecen la posición y las recomendaciones del CICR respecto del futuro de cada iniciativa. También hizo circular los borradores de dos resoluciones que habrían de aprobarse en la XXXII Conferencia Internacional.

De este modo, el proceso condujo a la aprobación de la Resolución 2, subtitulada “Fortalecimiento del cumplimiento del DIH”⁷, de la XXXII Conferencia Internacional, celebrada en Ginebra del 8 al 10 de diciembre de 2015. En ella se recomendaba continuar con el Proceso intergubernamental para el fortalecimiento del respeto del DIH, basado en los principios de no politización, no contextualización, resultado consensuado y liderazgo de los Estados. Se disponía que debía estar basado en el diálogo y la cooperación; evitar duplicidades; considerar todos los tipos de conflicto armado; asegurar la universalidad, humanidad, imparcialidad y selectividad, y producir un resultado no vinculante. Todo ello para alcanzar un acuerdo sobre las características y funciones de un Foro de Estados y mejorar la aplicación del DIH utilizando el potencial de la Conferencia Internacional y los foros regionales, con el fin de presentar sus conclusiones ante la XXXIII Conferencia Internacional, prevista para el año 2019.

En el marco del citado Proceso, han tenido lugar varias Reuniones Formales: la primera se celebró del 28 al 29 de noviembre de 2016 y la segunda del 10 al 12 de abril de 2017; la celebración de una tercera está prevista para los días 11, 12 y 13 de diciembre de 2017. El objetivo de la Primera Reunión consistió en examinar cuestiones organizativas. La Segunda Reunión, precedida por una consulta abierta, el 23 de enero, y por una reunión informal; habría de dedicarse a la presentación de un Informe sobre los mecanismos, procesos e iniciativas existentes en materia de DIH⁸ y a la discusión de un Documento sobre las características y funciones de un potencial Foro de Estados⁹.

Con ocasión de esta última, se puso de manifiesto la existencia de dos grandes bloques de países que representaban sendas corrientes de opinión: los favorables

⁷ “Fortalecimiento del cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario”, Resolución 2 de la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2015; http://rcrcconference.org/wp-content/uploads/sites/3/2015/04/32IC-AR-Compliance_ES.pdf

⁸ *Report on existing mechanisms, processes and initiatives dealing with IHL*, CICR, 2017.

⁹ *Background Document: Features and Functions of a Potential Forum of States*, CICR, 2017.

a las propuestas del CICR y aquéllos críticos con las mismas, que perciben el proyecto de crear un Foro de Estados como una iniciativa occidental y una suerte de “Consejo de Derechos Humanos humanitario” condenado irremediablemente a su instrumentalización política, y ello a pesar de que la participación en el proceso de países occidentales implicados en acciones militares en curso parecería desmentir estas reticencias.

Así, en primer lugar, se abordó el Informe sobre los mecanismos existentes. Se percibió una gran división sobre este particular. Algunos países como Rusia, Siria, Irán, Pakistán, Venezuela, Bolivia, Bielorrusia o Sudáfrica, o conjuntos regionales como el Grupo Árabe, pusieron en tela de juicio la relación de causalidad entre el incumplimiento y la falta de supervisión, subrayaron la necesidad de evitar que la creación de un Foro de Estados fuera “un fin en sí mismo”¹⁰, apostaron por la primacía de la Conferencia Internacional en tanto que supremo órgano deliberante del Movimiento Internacional de la Cruz Roja, y se pronunciaron en favor de no descartar mecanismos existentes sin un análisis previo de su valor añadido. Para ello habría de constituirse, a propuesta de Indonesia y Sudáfrica, un grupo de trabajo que identificase los obstáculos normativos, institucionales y prácticos que habían lastrado su eficiencia.

En el otro extremo, quienes abogaron por la insuficiencia de dichos mecanismos adujeron una serie de razones concretas:

- muchos mecanismos examinan infracciones en contextos específicos (como el mecanismo de “Recomendación de la AGNU para celebrar una reunión de las Altas Partes Contratantes del IV Convenio”, por el que se convocó, por ejemplo, una reunión sobre la situación en Israel y los Territorios Ocupados en diciembre de 2014);
- muchos son de naturaleza política (por ejemplo, los órganos del sistema de Naciones Unidas, como el Mecanismo de investigación sobre los crímenes más graves cometidos en Siria, creado en diciembre de 2016 por la AGNU¹¹);
- el mandato de algunos no se circunscribe al ámbito del DIH o se limita a un número restringido de cuestiones relacionadas con el mismo (por ejemplo, el ECOSOC);
- el liderazgo en otros no es exclusivamente estatal (por ejemplo, en la Conferencia Internacional participan componentes del Movimiento de la Cruz Roja);

¹⁰ Comentarios de Bielorrusia sobre el Resumen Fáctico de la Segunda Reunión Formal.

¹¹ “Mecanismo Internacional, Imparcial e Independiente para Ayudar en la Investigación y el Enjuiciamiento de los Responsables de los Delitos de Derecho Internacional Más Graves Cometidos en la República Árabe Siria desde Marzo de 2011”, A/RES/71/248, AGNU; <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/71/248>

- se aprecia una falta de experiencia en DIH en algunos de los actores involucrados (muchos están especializados en el Derecho de los derechos humanos, como sucede con el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas);
- ciertos mecanismos sólo entran en funcionamiento a iniciativa de los Estados, lo cual conduce a insuficiencias en su uso o regularidad (como el sistema de Potencias Protectoras¹², siendo el conflicto por las Malvinas, en 1984, el último caso documentado; la Reunión de las Altas Partes Contratantes del PA I¹³, correspondiendo la prerrogativa de su convocatoria a Suiza, a petición de una de las Partes del Protocolo y con la aprobación de la mayoría de las mismas; o la Reunión universal de Comités nacionales de DIH, cuyo último exponente es la celebrada en 2016);
- la participación en algunos de estos mecanismos no es universal (por ejemplo, los instituidos por un tratado, como el régimen de verificación del Anexo de la Convención sobre las Armas Químicas, o vinculados a Foros regionales, como la Convención para la Protección y Asistencia de las Personas Desplazadas Internas en África de la Unión Africana o las Directrices actualizadas de la UE para fomentar la observancia del DIH del año 2009).

Mención aparte merecieron los mecanismos que nunca han sido utilizados. En particular, algunos inherentes a las Convenciones de Ginebra de 1949 y a sus Protocolos Adicionales de 1977. Dentro de estos, destaca el caso de la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta (IHFFC, por sus siglas en inglés), prevista por el artículo 90 del PA I y creada en el año 1991. Se trata de un órgano de “establecimiento de los hechos” que actúa investigando las denuncias de incumplimiento grave, facilitando con sus buenos oficios el retorno al respeto del DIH y redactando un informe con recomendaciones y conclusiones —que no se hace público salvo acuerdo entre las partes—.

Su competencia sólo es obligatoria si las partes en un conflicto armado internacional son partes en el Protocolo y han realizado una declaración formal aceptando su competencia, lo que ha impedido, hasta el momento, su puesta en marcha (como ocurrió en el caso del ataque al hospital de MSF en Kunduz, en octubre de 2015, al no haber llegado Estados Unidos y Afganistán a un acuerdo). No obstante, el escenario parece presentarse algo más propicio para su labor desde que, a petición de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la IHFFC ha anunciado una investigación forense independien-

¹² Sistema previsto en los artículos 8/8/8/9 de los Convenios de Ginebra y en el artículo 5 del PA I y aplicable únicamente a los conflictos armados internacionales, que obliga a cada Parte a designar a un Estado neutral, con el acuerdo del adversario, para salvaguardar sus intereses humanitarios y, por tanto, velar por el cumplimiento del DIH.

¹³ Artículo 7 del PA I.

te en relación con el incidente ocurrido en Pryshyb, Lugansk, el 23 de abril de 2017, que causó la muerte de un profesional sanitario y lesiones a dos miembros de la Misión Especial de Vigilancia de la OSCE en Ucrania (SMM).

En segundo lugar, se trató la cuestión de las características y funciones de un potencial Foro de Estados, sobre la base del documento de fondo elaborado por el CICR. Entre sus objetivos se hallaría el de ser una instancia donde pudieran intercambiarse pareceres, con cierta periodicidad, sobre cuestiones de DIH de interés común; permitir a los Estados un aprendizaje mutuo a través del intercambio de experiencias y buenas prácticas (piénsese, por ejemplo, en el proyecto humanitario de desminado conjunto emprendido en 2015 por el Gobierno colombiano y las FARC, en el marco de las negociaciones de La Habana¹⁴), y promover la cooperación internacional para superar las debilidades institucionales. En ningún caso, habría de servir este Foro para aprobar nuevas normas de DIH o enmendar las vigentes. Sin embargo, los Estados más críticos expresaron su temor a que la politización y la contextualización del mismo resultasen inevitables, al incluir, indefectiblemente, referencias a ejemplos concretos.

Por lo que respecta a las posibles funciones del Foro, las que mayor interés despertaron entre los Estados fueron la de permitir discusiones temáticas sobre cuestiones de DIH y la presentación de informes nacionales sobre la aplicación del DIH. Con el fin de hacer efectivos los principios directores del proceso en el desenvolvimiento de las funciones del Foro, se discutieron salvaguardias generales como la elaboración de un código de conducta, el establecimiento de reglas para evitar que los Estados incluyan en sus declaraciones críticas a la aplicación del DIH por parte de otros Estados o la institución de una presidencia que asegure el respeto de dichos principios.

Las discusiones temáticas permitirían el mantenimiento de un diálogo regular entre los Estados, en un formato plenario, sobre cuestiones de DIH, actuales o potenciales, abordando temas concretos pero evitando la alusión a contextos particulares. Los criterios de selección de los asuntos (su pertinencia, relevancia e interés práctico) o la participación de expertos actuarían como salvaguardias específicas.

En cuanto a la función de presentación de informes nacionales sobre la aplicación del DIH, se discutió la forma de no convertirla en una carga excesiva para los Estados, proporcionándoles líneas directrices, cuestionarios o formularios para llevarla a cabo. Los Estados deberían limitarse a evaluar la aplicación del DIH en su propia esfera de competencia y remitir sus informes a una secretaría gestionada por el CICR. Algunas delegaciones se mostraron escépticas, al considerar que su carácter voluntario podría entrar en contradicción con la universalidad de su alcance, pues temían que sólo se permitiera a los Estados que

¹⁴ https://elpais.com/internacional/2015/06/29/actualidad/1435608716_231012.html

participaran en esta función tomar parte en los debates más relevantes del Foro. Otras delegaciones, más moderadas, sugirieron sustituir la denominación “informes nacionales” por términos alternativos como “presentaciones nacionales”, “contribuciones nacionales/por escrito”, “contribuciones estatales de práctica nacional”, para subrayar que estos no podrían implicar un escrutinio individual de la aplicación del DIH.

Por último se trataron, si bien de forma somera, las características que habría de adoptar el Foro: la vía de su creación, sus métodos de trabajo, su eficiencia en términos de costes, su denominación, la periodicidad de sus reuniones, su estructura (por ejemplo, la existencia de una presidencia o de un órgano de apoyo administrativo), así como su relación con la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. La discusión sobre cuestiones todavía abiertas —como la forma de reforzar la aplicación del DIH utilizando el potencial de la Conferencia Internacional y de los Foros regionales de DIH—, tendrá su continuación en la Tercera Reunión Formal.

B. POSTURA DE ESPAÑA: EXPERIENCIA PREVIA EN EL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS

Con este telón de fondo, conviene ahondar en la postura manifestada por España respecto del Proceso intergubernamental para el fortalecimiento del respeto del DIH, así como en las prioridades futuras que habrían de derivarse no sólo del desarrollo del propio Proceso, sino también de los compromisos adquiridos y de los valores imbricados en la política exterior española, en su reflejo concreto en el ámbito del DIH.

Para comprender el papel de la delegación española en el marco del Proceso intergubernamental de Ginebra, resulta oportuno examinar primero las iniciativas en que ha participado y las líneas de acción que ha adoptado España con vistas al fortalecimiento del cumplimiento del DIH¹⁵. Para ello, se estudiarán aquí los proyectos transversales, quedando el análisis pormenorizado de su intervención en campos específicos —como la violencia sexual en conflicto, la asistencia de salud en peligro o la protección de la educación y los bienes culturales, en los que España ha destacado singularmente—, para los epígrafes correspondientes de este trabajo.

No puede perderse de vista que España hizo de la acción humanitaria uno de los emblemas de su mandato como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante el bienio 2015-2016¹⁶. En este periodo, el

¹⁵ “XXXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: Examen de mitad de periodo sobre los progresos realizados en relación con la aplicación de las Resoluciones y el cumplimiento de las Promesas”, 2017.

¹⁶ “Balance España en el Consejo de Seguridad 2015-2016”, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2017.

conflicto sirio fue objeto de especial atención, en sus vertientes política y humanitaria. Pero, teniendo en cuenta el bloqueo existente, en el seno del Consejo de Seguridad, en relación con el aspecto político del mismo, sus miembros se centraron en la perspectiva humanitaria del problema. Se encomendó el liderazgo en este ámbito a un miembro no permanente, España, a quien se unió Nueva Zelanda y, posteriormente, Egipto, este último en tanto que Estado regional. En su calidad de co-relator del expediente humanitario, España promovió la adopción de las Resoluciones 2328 (2016) y 2332 (2016) y de la Resolución 71/130 ANGU. Se hizo posible la evacuación de Alepo bajo la supervisión de la ONU y se abordó la cuestión de la asistencia humanitaria transfronteriza, superándose una situación en la que los propios principios básicos de la asistencia humanitaria del sistema de Naciones Unidas¹⁷ exigían el consentimiento del Estado receptor. Ello se logró a través de la intervención de una autoridad superior, el Consejo de Seguridad, que despejó el camino para la llegada de ayuda humanitaria a Siria desde países vecinos, como Turquía o Jordania, hasta el año 2018.

Además, España promovió, junto con otros cuatro miembros no permanentes (Nueva Zelanda, Egipto, Uruguay y Japón) la Resolución 2286 (2016) sobre acceso y protección de la atención sanitaria en situaciones de conflicto armado, adoptada por unanimidad y con 85 copatrocinios. A la redacción estuvieron asociados, entre otros, el CICR y MSF. Por no olvidar tampoco la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, revitalizada con la aprobación de la Resolución 2242 (2015), y complementada por la Resolución 2331 (2016) sobre la trata de seres humanos en conflictos armados, que incluye un novedoso tratamiento de la violencia sexual como táctica terrorista. Todas estas cuestiones se abordarán en mayor profundidad más adelante. Baste aquí enunciarlas para deducir de ellas, cuando se trate la postura de España ante el Foro de Estados, las lecciones correspondientes.

Pero la implicación de España en la esfera del DIH no se circunscribe a su presencia en el Consejo de Seguridad en los años 2015 y 2016, sino que la precede y sigue su estela una vez finalizado el mandato. En este sentido, conviene señalar que España participa regularmente, desde el año 2016, en las reuniones del grupo de asistencia humanitaria del Grupo Internacional de Apoyo a Siria (GIAS). El GIAS se ha comprometido a asegurar el acceso humanitario inmediato, sin trabas y sostenido en toda Siria, y a permitir que la ayuda humanitaria llegue a todas las personas necesitadas, particularmente en las zonas sitiadas y de difícil acceso, tal como las define la ONU y según exhorta la Resolución 2254 (2015). Otro hecho destacable es la elección del español Francisco Rey Marcos, fundador y codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), en 2016, como miembro de la Comisión de Encuesta.

¹⁷ *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas*, Resolución de la AGNU 46/182, 1991; <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/46/182>

Además de las Representaciones Permanentes de España en Ginebra y en Nueva York, en este terreno juega un papel esencial la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Se trata de la unidad del organismo dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación encargada de gestionar y ejecutar la acción humanitaria de España¹⁸, que incluye sistemáticamente en sus notas país, notas de posicionamiento o sobre temas sectoriales de acción humanitaria (como las cuestiones de género), párrafos de incidencia sobre la necesidad de fortalecer el cumplimiento del DIH.

El compromiso de España se extiende también al ámbito estrictamente jurídico, destacando la función desempeñada por la Asesoría Jurídica Internacional (AJI), órgano asesor de la Administración General del Estado en materia de Derecho internacional que desarrolla su labor en todos los sectores del Derecho Internacional (entre ellos, el DIH). Además, en 2008, se crea la Comisión Española de DIH, como órgano asesor del Gobierno. Su función de asesoramiento se extiende a la posible ratificación de nuevos tratados y a la aplicación y difusión del DIH, sin perjuicio de las competencias que la normativa vigente atribuye al Consejo de Estado y a la Abogacía General del Estado.

A esto se añade que España aprobó, en diciembre 2015, una reforma legislativa que perseguía la modernización de la legislación existente sobre prohibición de las minas antipersona (Ley 27/2015 de 28 de julio). Además, de acuerdo con la obligación asumida al ratificar los Convenios de Ginebra, se han incluido en los Códigos Penales común y militar tipos relativos a delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, declarándose la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de sus penas. En España, el Cuerpo Jurídico Militar cumple la función establecida en el artículo 82 del PA I, que exige que los Estados dispongan de asesores jurídicos que asistan a los comandantes militares acerca de la aplicación del DIH. Por su parte, la Armada española aprobó, en 2016, el manual “Derecho del Mar”, sobre la aplicación del DIH a la guerra marítima.

Con el objetivo de difundir y promover el DIH, El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, en colaboración con la Asociación española de profesores de Derecho internacional y relaciones internacionales celebró, el 5 de junio, el seminario “Derecho Internacional y Prevención de Conflictos”. Además, el 12 de junio, el presidente del CICR, Peter Maurer visitó España con ocasión del 40 aniversario de la adopción de los Protocolos Adicionales de 1977. La AECID, junto con la Casa de América, organizó, también en junio de 2017, el diálogo “Principales retos humanitarios actuales”, con el ob-

¹⁸ La ayuda humanitaria gestionada por la OAH ha sido de 850 millones de euros acumulados desde su creación, y ha alcanzado a más de 3 millones de personas necesitadas afectadas por crisis humanitarias, ya sea por conflictos o desastres naturales.

jetivo de reflexionar sobre los resultados de Cumbre Mundial Humanitaria de Estambul un año después. Una de las principales conclusiones del encuentro fue precisamente la urgente necesidad de que todas las partes en un conflicto cumplan con el DIH. Por otra parte, España está difundiendo el Manual Militar de Desarrollo de los Conflictos Armados entre los países de la Comunidad Iberoamericana.

En línea con todo lo expuesto, y en aras del mantenimiento del nivel de atención prestado por España a las distintas vertientes del DIH, podría plantearse, tal vez, la creación de una figura o una unidad administrativa que coordinase y centralizase las actividades que el conjunto de la Administración española realiza en relación con el mismo. Quizá, ello podría materializarse en la recuperación del Embajador en Misión Especial que, al efecto, existió en el pasado.

Así, a la luz de estas iniciativas, y en consonancia con la postura expresada en otros foros¹⁹ y los compromisos adquiridos en el ámbito internacional²⁰ y regional²¹, la delegación española presente en la Segunda Reunión Formal²² del Proceso intergubernamental, celebrada del 10 al 12 de abril de 2017, procedió a examinar los documentos que le habían sido proporcionados por los cofacilitadores del Proceso.

Para aquélla, los mecanismos, procesos e iniciativas existentes en materia de DIH y las características y funciones de un Foro de Estados constituyen dos cuestiones relacionadas que tienen, sin embargo, un diferente estatuto en el marco del Proceso intergubernamental: mientras que el Foro forma parte del mandato recogido en la Resolución 2, los mecanismos existentes en materia de DIH son una cuestión derivada de los principios que informan el mencionado Proceso.

Respecto de los mecanismos, la delegación española se mostró de acuerdo con el carácter fáctico y descriptivo del documento preparado por los cofacilitadores. Manifestó también su consideración, en línea con otras delegaciones europeas (Francia, Polonia, Reino Unido), de que los mecanismos que existen actualmente, algunos de los cuales datan de hace varias décadas, no están siendo suficientemente eficaces para garantizar un cumplimiento satisfactorio del DIH y nos ponen ante la evidencia de la necesidad de desarrollar iniciativas específicas, como el aludido Foro. La delegación española, finalmente, apuntó que sería conveniente incluir en el informe una referencia al proceso iniciado con

¹⁹ En la Cumbre Mundial Humanitaria de Estambul, de 2016, España expresó su apoyo a la creación del citado Proceso intergubernamental en el marco del compromiso de promover y mejorar el respeto del DIH.

²⁰ España apoyó la adopción de la Resolución 2 de la XXXII Conferencia Internacional y está participando activamente en las reuniones de Ginebra, habiendo presentado contribuciones escritas antes de cada reunión formal del Proceso intergubernamental.

²¹ El Gobierno de España y la Cruz Roja española han firmado la promesa formulada por la Unión Europea, de apoyar el establecimiento de un mecanismo eficaz para el fortalecimiento del cumplimiento del DIH.

²² Comentarios preliminares de la Delegación española en el marco de la Segunda Reunión Formal.

la *Declaración sobre Escuelas Seguras*²³ (Oslo, mayo 2015), que España tiene por un buen punto de referencia. En lo tocante al Documento de fondo sobre las características y funciones del Foro, la delegación española consideró la redacción propuesta por los cofacilitadores como una base sólida y determinó que en el modelo recogido había las suficientes salvaguardas para garantizar el objetivo pretendido con el nuevo mecanismo.

Lo expuesto, esto es, la posición expresada por España, tanto en la práctica previa como en sus declaraciones con ocasión de la Segunda Reunión Formal, nos da indicios de la línea que podría seguirse en el futuro en el seno del Proceso intergubernamental.

En primer lugar, la constatación de que no existe aún un mecanismo que responda a los principios orientadores del proceso no significa que los existentes no puedan proporcionarnos valiosas enseñanzas sobre cómo funcionan estos principios en la práctica. Por ejemplo, la Conferencia Internacional de la Cruz Roja se caracteriza por un método de trabajo basado en el consenso o el mantenimiento de discusiones sobre los grandes temas de fondo que han dominado el debate en los cuatro años anteriores.

Dichos mecanismos nos ofrecen una guía para construir, a partir de las limitaciones que presentan, un nuevo Foro que las supla. En el seno de éste, deberían abordarse todo tipo de conflictos y no únicamente los de carácter internacional (como ocurre con los mecanismos creados por tratados de DIH que atañen sólo a conflictos armados no internacionales; por ejemplo, el procedimiento de investigación²⁴), atendiendo, precisamente, a la especial incidencia y virulencia que presentan, hoy, los conflictos internos.

Tampoco debería la comunidad internacional tener que esperar hasta el desencadenamiento de un conflicto armado (requisito indispensable en mecanismos como el sistema de Potencias Protectoras o la Comisión de Encuesta), en un escenario internacional de guerra híbrida y operaciones cibernéticas en que los límites entre la paz y la guerra se desdibujan cada vez más. Y ello, sobre todo, si se quiere preservar la necesaria descontextualización, para que no se vea contaminado por las implicaciones geopolíticas de los conflictos más mediáticos. A esta dificultad ya se enfrentó España a la hora de aprobar la Resolución 2286 (2016) sobre acceso y protección de la atención sanitaria en situaciones de conflicto armado, y la superó buscando socios de distintas regiones y afinidades geopolíticas, que estuvieran dispuestos a cofacilitar la Resolución y despejar toda duda sobre su vinculación a su contexto específico.

²³ La *Declaración sobre Escuelas Seguras* es una iniciativa conjunta de Noruega y Argentina para proteger a los estudiantes, los profesores, escuelas y universidades durante los conflictos armados, elaborada mediante consultas de Estado, llevadas a cabo en Ginebra, durante la primera mitad de 2015.

²⁴ Fue creado por la Convención de 1929 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra y no se ha puesto en práctica hasta la fecha.

A la falta de contextualización también contribuiría la periodicidad de las reuniones, como sucede con los tratados de desarme, que suelen prever reuniones regulares de los Estados Parte (cada cinco años, en las Convenciones sobre armas biológicas de 1972, armas químicas de 1993, ciertas armas convencionales de 1980 y minas antipersona de 1997), para discutir cuestiones relativas a la aplicación del tratado. Pero no conviene olvidar que la regularidad de las reuniones no es un fin en sí mismo, como ha podido comprobar España en el curso de las reuniones semanales del Grupo de Trabajo Humanitario del GIAS, si faltan los instrumentos para asegurar la rendición de cuentas.

La implicación de España en un ámbito sectorial, como es el de la protección del sector de la sanidad, podría servir de base para impulsar la paulatina inclusión de este debate en las discusiones temáticas en materia de DIH abordadas por el Foro. Volviendo, de nuevo, al ejemplo de la Resolución 2286 (2016), la labor de España fue continuada por uno de los cofacilitadores de la Resolución, Uruguay, que durante su presidencia de turno del Consejo de Seguridad, en abril de 2017, apostó por la creación de un mecanismo de verificación y rendición de cuentas que fuera más allá de los informes del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre el cumplimiento de la Resolución. Sin embargo, esta propuesta no ha prosperado hasta el momento, ni siquiera en su vertiente más laxa, que abogaba por la activación de un órgano *ad hoc* por el propio Estado afectado, pero bien podría servir de inspiración para futuras iniciativas.

Así, un Foro que incorporase las lecciones y experiencias enunciadas podría adoptar una estructura ligera (quizás una que guardara similitudes, salvadas todas las distancias, con foros intergubernamentales existentes en el terreno económico y comercial, como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, también conocido como APEC²⁵), que evitase duplicidades y no resultase excesivamente onerosa; renunciando, por ejemplo, a la traducción a las seis lenguas oficiales de la ONU en los trabajos del Foro -sugerida por algunas delegaciones-, en beneficio de la eficiencia y la reducción de costes.

Esta estructura, además, se haría eco del viraje recientemente experimentado por el DIH hacia mecanismos que ponen el énfasis en la aplicación (“*implementation*”), más que en la ejecución coactiva (“*enforcement*”)²⁶, como venía siendo tradicional. Se produce un progresivo abandono de las medidas coercitivas, tomadas en el marco de una interacción entre Estados. Y se hace en favor de medidas de aplicación positiva, tendentes a reforzar el cumplimiento de buena

²⁵ APEC es un foro consultivo intergubernamental y no se podría calificar de organismo internacional. No existe una Carta constitutiva o Tratado Internacional que lo haya creado. Es, por lo tanto, un modelo de cooperación internacional *sui generis*, cuyas características fundamentales son la flexibilidad y la informalidad. Sus decisiones, adoptadas por consenso, generan un gran nivel de compromiso que es, generalmente, respetado.

²⁶ DRZEWICKI, K. (2001) *The Possible Shape of a Reporting System for International Humanitarian Law: Topics to be Addressed*, Berlín, Verlag Arno Spitz GmbH, pp. 73-81.

fe del DIH, al tiempo que emplean mínimos elementos coactivos. Sin embargo, estos nuevos mecanismos se encontrarían aún en una fase embrionaria y su uso sería infrecuente o incluso nulo (por ejemplo, los casos citados de la Comisión de Encuesta o las Potencias Protectoras). Por ello, para superar las debilidades detectadas, convendría tomar como modelo medidas de aplicación que ya se han tomado en otros campos, como el Derecho medioambiental, la normativa de desarme o el Derecho de los derechos humanos. Los tratados que rigen en esos ámbitos regulan medidas de las que carece, en todo o en parte, el DIH, como sistemas de remisión de informes, procedimientos de queja, inspecciones *in situ* o mecanismos de investigación.

En definitiva, España debería apostar por la creación de esta nueva institución, el Foro de Estados, como una instancia que no duplicase los mecanismos existentes, sino que los complementase, inscribiéndose en la órbita de las medidas de aplicación descritas. Este Foro podría, eventualmente, evolucionar al albur de las necesidades del DIH para asumir funciones nuevas y estructuras nuevas. Supliría su carácter voluntario y no vinculante con la posibilidad de alcanzar grandes compromisos con el apoyo de Estados de contextos políticos dispares, como ya demostró la experiencia reciente de España en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

3. MEDIOS: LAS NUEVAS ARMAS

A. VEHÍCULOS NO TRIPULADOS O DRONES

*El arte supremo de la guerra
consiste en someter al enemigo sin darle batalla”
Sun Tzu, El arte de la guerra*

La actual revolución tecnológica en el terreno militar se remonta al final de la década de 1930. En ese momento, se construyeron los primeros dispositivos electromecánicos, muchos de los cuales se asignaron a labores bélicas de cálculo balístico y criptoanálisis (con episodios célebres como el descifrado del código *Enigma* por el matemático Alan Turing). Pero son las guerras asimétricas, con la “globalización” del campo de batalla y la “socialización” de la figura del combatiente que ellas conllevan²⁷, las que conducen estos medios a su mayor sofisticación, y ello como respuesta de la parte militarmente más avanzada a los heterodoxos métodos de combate de su, con frecuencia, informe adversario.

Aunque muchas nuevas armas (por ejemplo, distintas variedades de láser cegador, armas acústicas²⁸, microondas de alto poder o pulsaciones eléctricas) no estén específicamente reguladas en los tratados vigentes, su desarrollo y utilización no se asientan en un vacío normativo. Como ocurre con todo sistema armamentístico, su uso debe ser acorde a las normas y principios del DIH. La responsabilidad primordial de garantizarlo recae en el Estado que las desarrolla, a través de los “exámenes de licitud” regulados en el artículo 36 del PA I²⁹,

²⁷ LORENZO PONCE DE LEÓN, R. en RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, *Op. cit.*, p. 602-603
²⁸ <http://cnnespanol.cnn.com/2017/08/25/ataque-acustico-contra-diplomaticos-en-cuba-un-arma-o-un-accidente/>

²⁹ Artículo 36 del PA I: “Cuando una Alta Parte contratante estudie, desarrolle, adquiera o adopte una nueva arma, o nuevos medios o métodos de guerra, tendrá la obligación de determinar si su empleo, en ciertas

esto es, de compatibilidad con la normativa convencional y consuetudinaria en vigor (en particular, con el artículo 35.2 del PA I³⁰). Pero la interpretación y aplicación de estas reglas a las nuevas tecnologías militares es una ardua tarea. Y el programa militar estadounidense consistente en el despliegue de vehículos no tripulados o *drones* en escenarios como Afganistán, Pakistán o Yemen³¹ ha sido, quizá, el que más dudas ha suscitado desde el punto de vista jurídico, ético y humanitario.

La doctrina académica ha definido los *drones* o *unmanned aerial vehicles* (UAV) como “todo vehículo aéreo deshabitado, de cualquier tamaño, capaz de portar y proyectar fuerza, letal y no letal, o de utilizar la tecnología incorporada a bordo para dirigirla hacia el objetivo cuando ésta haya sido librada desde otra plataforma”³². Pueden clasificarse en *drones* civiles y militares, y dentro de estos últimos, en *drones* no armados de reconocimiento y observación³³, y *drones* armados para uso en operaciones de combate³⁴.

Otra precisión necesaria es que los *drones* no tienen la consideración de “arma” ni de “armamento”, en todo caso de plataforma apta para portar armas, puesto que, por sí solos, no son capaces de causar heridas o la muerte de personas, o daños o la destrucción de objetos. Consecuentemente, no están sometidos al régimen convencional de prohibición de determinados tipos de armas, iniciado con la Declaración de San Petersburgo de 1868 y continuado con textos más recientes como la Convención sobre municiones en racimo de 2008. No obstante, sí será susceptible de un “examen de licitud” el armamento instalado a bordo así como el *método* seguido en su empleo como *medio* de combate³⁵. Por lo tanto, los *drones* no están prohibidos por el Derecho internacional; lo determinante será el método o táctica seguido en su utilización.

condiciones o en todas las circunstancias, estaría prohibido por el presente Protocolo o por cualquier otra norma de derecho internacional aplicable a esa Alta Parte contratante.”

³⁰ El artículo 35.2 del PA I que “queda prohibido el empleo de armas, proyectiles, materias y métodos de hacer la guerra de tal índole que causen males superfluos o sufrimientos innecesarios”. Para tratar de identificar criterios objetivos, el CICR organizó en 1996 un simposio en Montreux, del que nació el *Proyecto SIrUS*, que elaboró un estudio médico sobre las lesiones causadas por las armas empleadas en los conflictos de décadas recientes. En 2001, a instancias del CICR, se aprobó una Guía para ayudar a los Estados en estos exámenes de licitud de las nuevas armas.

³¹ Las estimaciones de la Oficina del Director Nacional de Inteligencia, publicadas en junio de 2016, cifraron las muertes por ataques selectivos con *drones* en entre 64 y 116 civiles en el curso de 473 misiones, excluyendo aquellos llevados a cabo en zonas consideradas de guerra, como Irak, Siria y Afganistán.

³² BOOTHBY, W. H. (2012), *Weapons and the Law of Armed Conflict*, Oxford University Press, Oxford, p. 231.

³³ Las Fuerzas Armadas españolas disponen de un centenar de drones para labores de protección de tropas sobre el terreno, vigilancia y reconocimiento.

³⁴ *Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare, Program on Humanitarian Policy and Conflict Research at Harvard University*, 2009.

³⁵ Los *medios* de combate son las armas, y los *métodos* la forma en que éstas se utilizan.

Así pues, los *drones* de combate son una herramienta operativa propia de contextos de conflicto armado³⁶. En un escenario de estas características, la utilización de estos ingenios no ha de suscitar más dudas en cuanto a su legalidad que otros medios o métodos como los ataques con aeronaves convencionales. Fuera de este contexto, es decir, en tiempos de paz, el uso de este tipo de *drones* es potencial, cuando no categóricamente, ilegal, al prevalecer el derecho a la vida y la prohibición de ser privado de ella de forma arbitraria³⁷, y el respeto a la integridad territorial e independencia política de los Estados³⁸.

Descartada la legalidad del uso letal de *drones* en una operación de naturaleza policial, conviene examinar en qué medida su uso podría ser legal de acuerdo con el Derecho internacional que rige la conducción de hostilidades en situaciones de conflicto armado. En un contexto de *ius in bello* (esto es, DIH), los *drones* de combate son, en principio, un medio legítimo para llevar a cabo operaciones, siempre que cumplan con los principios de distinción, proporcionalidad y precaución en el ataque. Toda operación que se aparte de estos tres requisitos cumulativos será, por consiguiente, ilegal.

La primera limitación deriva del principio de distinción³⁹, que obliga a distinguir, en todo momento, entre combatientes y *personas civiles que participan directamente en las hostilidades*, de un lado, y personas civiles y objetos civiles, de otro; y sólo permite dirigir los ataques contra el primer grupo⁴⁰. Desde la óptica de la gestión de objetivos o *targeting*⁴¹, el empleo de *drones* ha dado lugar a tres subcategorías de método: ataques selectivos o *personality strikes*, ataques basados en el perfil o *signature strikes* y ataques de seguimiento o también *follow-up strikes*. Pues bien, mientras los ataques selectivos, en los que se tiene un alto grado de certeza sobre el objetivo seleccionado, no parecen incompatibles con el principio de distinción, los otros dos casos resultan más dudosos.

El cumplimiento del principio de proporcionalidad⁴² es aún más difícil, pues el daño incidental a personas civiles derivado de tácticas como los ataques basados en el perfil o los de seguimiento puede considerarse excesivo en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista con el ataque (por ejemplo, en el caso de ataques ejecutados en áreas densamente pobladas por personas que ignoran encontrarse próximas al objetivo).

³⁶ Israel los utilizó en 1982 dentro de la Operación Paz para Galilea e, incluso antes, los Estados Unidos se había servido de ellos como medio de reconocimiento aéreo en las zonas montañosas de Vietnam.

³⁷ Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

³⁸ Artículo 2.4 CNU.

³⁹ Artículo 48 PA I.

⁴⁰ En 2009 el CICR aprobó la Guía para Interpretar la Noción de Participación Directa en las Hostilidades, concepto muy ligado a escenarios de lucha contrainsurgente donde se emplean *drones* con frecuencia

⁴¹ *Doctrina Conjunta de Targeting*, Estado Mayor de la Defensa, 2014, p.5.

⁴² Artículo 51.5.b y artículo 57.2.a.iii del PA I y las pautas de protección a la población civil en conflictos internos consignadas en los artículos 4 y 13 del PA II.

El principio de precaución⁴³ obliga, por último, a realizar las operaciones militares con un cuidado constante para preservar a la población civil y a los bienes de carácter civil. Y es aquí donde los *drones* plantean un nuevo dilema. Su enorme exactitud y su capacidad de visualización del objetivo puede, en ocasiones, resultar afectada por factores como las leyes de la física, las condiciones meteorológicas o las contramedidas de guerra electrónica, tal y como sucedería con cualquier otra plataforma, tripulada o no. Pero es que, además, su propia precisión puede llevar a extender las operaciones a zonas pobladas y al adversario a entremezclarse con la población civil en busca de protección, elevando así el margen de posibles errores⁴⁴.

Para concluir, mientras que los *drones* militares son un medio idóneo de observación y reconocimiento en escenarios de conflicto interno, donde el oponente se confunde entre la población civil; utilizarlos en misiones de combate puede ser no sólo contraproducente en términos estratégicos sino desaconsejable en términos jurídicos. Con todo, los *drones* no son ninguna atipicidad legal, ya que el DIH tiene respuestas para muchas de las incógnitas que plantea su uso. En otras palabras, *inter drones non silent leges*.

B. LOS SISTEMAS DE ARMAS AUTÓNOMOS LETALES

- “1.^a Un robot no hará daño a un ser humano o, por inacción, permitirá que un ser humano sufra daño.
2.^a Un robot debe cumplir con las órdenes dadas por los seres humanos, excepto si estas órdenes entrasen en conflicto con la 1.^a Ley.
3.^a Un robot debe proteger su propia existencia en la medida en que esta protección no entre en conflicto con la 1.^a o la 2.^a Ley”

Isaac Asimov, *Círculo vicioso*

Puede argumentarse que masacres como las de Stalingrado, Kursk o Cannas podrían haberse evitado si se hubiera dispuesto de la tecnología necesaria para sustituir a los soldados por máquinas. Por autómatas que no conociesen la fatiga, la ira o el miedo pero tampoco la compasión. Un enfrentamiento entre ejércitos robóticos recuerda a un argumento de ciencia ficción pero, en realidad, podría estar más próximo de lo que imaginamos. Cada vez más Estados cuentan, en sus arsenales militares, con armas autónomas de algún tipo. Corea del Sur posee el

⁴³ Artículo 57.1 PA I.

⁴⁴ PONCE DE LEÓN, R. en RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, *Op. cit.*, p. 615-619.

Samsung SGR-1, que patrulla la frontera con su vecino del norte; Israel dispone del sistema de defensa aérea “Cúpula de Hierro” y China está desarrollando un avión autónomo, el *Anjian* o “Espada Negra”.

El Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Christof Heyns, ha definido los sistemas de armas autónomos letales (LAWS, por sus siglas en inglés) como “aquellos sistemas de armas robóticas que, una vez activados, pueden seleccionar y atacar a objetivos sin necesidad de intervención adicional de un operador humano”. Dicho de otro modo, el robot toma una decisión autónoma respecto de la selección de un objetivo y el empleo de la fuerza letal.

El CICR añade⁴⁵ que es la autonomía en las funciones críticas (adquisición de objetivos, seguimiento, selección y ataque) lo que distingue a los sistemas de armas autónomos de otros sistemas de armas como los *drones*, cuyas funciones críticas están controladas por un operador humano. En este sentido, muchos de los sistemas de armas actuales poseen autonomía en sus funciones críticas a través de un “modo automático” que, una vez conectado, les permite operar de forma autónoma durante un cierto periodo de tiempo. La mayoría se ven confinados a tareas muy concretas (defensivas más que ofensivas) y limitados en el tipo de objetivos a los que pueden atacar (vehículos y otros bienes más que a personas) y las circunstancias en las que son utilizados (en entornos simples y relativamente predecibles. Además, un operador humano supervisa el funcionamiento de la mayor parte de ellos en tiempo real.

Sin embargo, el ritmo frenético del desarrollo tecnológico podría conducir a que pronto existan LAWS con verdadera autonomía y libertad de movimientos. Por ello, la consideración de sus implicaciones legales, humanitarias y éticas se antoja urgente.

La problemática de los LAWS fue tratada por primera vez en el informe presentado por el Relator Especial, Christof Heyns, en 2013 ante la AGNU, bajo el título de “Los robots autónomos letales y la protección de la vida”, que dio paso a iniciativas de la sociedad civil como la campaña *Stop Killer Robots*. En el marco de la Convención sobre ciertas armas convencionales de 1980 tuvo lugar, en 2014, un encuentro internacional de expertos en la materia para considerar estas cuestiones, al que siguió una reunión de Estados Parte y una segunda reunión de expertos, ésta ya en 2015.

Una de las principales preocupaciones es la posibilidad de programar los LAWS para que cumplan las normas fundamentales del DIH en la conducción de hostilidades, esto es, los consabidos principios de distinción, proporcionalidad y precaución.

⁴⁵ XXXII International Conference of the Red Cross and the Red Crescent: International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts, 2015, p. 44-47.

En primer lugar, debemos analizar si los LAWS son capaces de cumplir con un principio como el de distinción⁴⁶, de vagos contornos. No presentaría problema la identificación de los bienes que son siempre objetivos militares (como un carro de combate) pero sí la de aquellos que puedan llegar a serlo (como edificios o instalaciones civiles) “cuando contribuyan eficazmente a la acción militar” y su destrucción ofrezca “una ventaja militar definida”⁴⁷, en las circunstancias concretas del caso. Tampoco sería fácil que diferenciase a soldados armados y uniformados de civiles armados y uniformados como policías o cazadores. Les resultaría prácticamente imposible distinguir la categoría de *personas civiles que participan directamente en las hostilidades* —frecuentemente, sin uniforme—, que conlleva una pérdida de la protección frente a ataques directos mientras dure esa participación⁴⁸. Evaluar si los actos de éstas afectan negativamente a la operación militar de una de las partes, y si el daño producido supera el umbral requerido, es extremadamente complejo, especialmente para los LAWS. Por último, reconocer a las personas indefensas a las que se denomina “fuera de combate”⁴⁹, que no tienen intención de cometer un acto hostil ni de escapar, constituiría para los LAWS un reto interpretativo a la altura de desafíos jurídicos como el de la *reserva mental* en el Derecho matrimonial.

En segundo lugar, el principio de proporcionalidad⁵⁰ requiere un juicio cualitativo *ad hoc*, basado en el sentido común y la buena fe⁵¹, de los que carecen los LAWS. Éstos son capaces de resolver problemas de proporcionalidad fácil (*easy proportionality*), eligiendo armas o municiones que minimicen los daños colaterales, pero no los de proporcionalidad difícil (*hard proportionality*)⁵², o lo que es lo mismo, evaluar si la pérdida, en términos de vidas civiles o daños a bienes civiles, es excesiva en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista, a la luz de la información razonablemente disponible en el momento del ataque⁵³. Programar esta regla requeriría que el análisis de la proporcionalidad del ataque siguiera siendo válido durante todo el despliegue del arma, lo cual podría ser factible en áreas remotas y despobladas pero no en entornos poblados y cambiantes.

Finalmente, según el principio de precaución en el ataque⁵⁴, quienes conducen las operaciones militares deben tomar, en todo momento, las cautelas necesarias para preservar a la población civil. En el caso de los LAWS, esta

⁴⁶ *Vid. supra* nota 61.

⁴⁷ Artículo 52.1 PA I.

⁴⁸ *Vid. supra* nota 62.

⁴⁹ Artículo 41 PA I.

⁵⁰ *Vid. supra* nota 64

⁵¹ *Comentario al Protocolo Adicional I*, CICR.

⁵² SHARKEY, N. E. (2012), *The Evitability of Autonomous Robot Warfare*, Revista Internacional de la Cruz Roja, volumen 94, nº 886, pp. 788-789.

⁵³ ICTY, *Prosecutor v. Stanislav Galic*, Judgement (Trial Chamber), 5 de diciembre de 2003.

⁵⁴ *Vid. supra* nota 65

obligación se extendería tanto a los programadores y operadores como a los planificadores de la campaña y la operación, o a quienes suministren la información en la que se basan las decisiones. Las precauciones que se han de tomar dependen de las posibilidades de que disponga la parte que ejecuta el ataque: si un arma convencional permite efectuarlas aunque los LAWS no lo hagan, entonces estas precauciones serán necesarias. *A sensu contrario*, ciertas precauciones sólo serán viables si se utiliza un LAWS (sin el sesgo del instinto de supervivencia), lo que no supone una obligación para las partes de adquirir la tecnología más moderna pero sí de utilizar, de forma sistemática, el medio más eficaz y razonablemente disponible. Esto último vale también para la obligación de verificar la naturaleza del objetivo. Por otra parte, la obligación de elegir los medios y métodos de guerra que causen el menor daño posible a la población y los bienes civiles rige no sólo respecto de la decisión del comandante de desplegar el LAWS sino también de los medios elegidos por el propio LAWS a la hora de atacar un objetivo. En cuanto a la obligación de suspender ataques que vayan a causar daños excesivos, ésta no siempre es factible en los LAWS, al dificultar el rápido procesamiento de la información la interrupción de un ataque programado. No obstante, al igual que ocurre con otras armas (como los misiles de crucero), se entiende que la decisión de su despliegue se toma con la información razonablemente disponible en ese momento, aunque las circunstancias puedan cambiar posteriormente⁵⁵.

Por último, uno de los mayores desafíos que plantean los LAWS es la rendición de cuentas, al no estar considerados como sujetos de responsabilidad y al ser su interacción futura con el entorno relativamente impredecible (es innegable el paralelismo con los coches autónomos, que se enfrentan al dilema legal de la atribución responsabilidad en caso de accidente).

Se plantea que la responsabilidad, en este caso, podría recaer en un cúmulo de sujetos: en los programadores informáticos, los fabricantes o vendedores, los comandantes, sus subordinados o incluso los representantes políticos. Por un lado, un programador que diseña de forma intencionada un LAWS para que cometa crímenes de guerra sería responsable penalmente. Asimismo, lo sería el operador que lo pone en marcha si el lugar o el momento, así como la decisión misma de su despliegue, no resultaran razonables. Del mismo modo, habría de responder el comandante que decide su uso ilícito o autoriza el despliegue de un LAWS cuya conducta no puede prever. También respondería de los actos de sus subordinados cuando supiera o poseyera información que le permitiera concluir que éstos estaban cometiendo o iban a cometer tal infracción y no tomara las medidas factibles para impedirlo⁵⁶.

⁵⁵ BOOTHBY, W. (2013), *How Far Will the Law Allow Unmanned Targeting to Go?* en *International Humanitarian Law and the Changing Technology of War*, Martinus Nijhoff Publishers, Holanda, p. 59.

⁵⁶ Artículo 86 del PA I.

De acuerdo con la normativa sobre productos defectuosos, los fabricantes y programadores deberían responder por los errores en la programación o el mal funcionamiento del LAWS.

Así, una opción sería la de distribuir la responsabilidad entre los diferentes actores involucrados, desde la programación hasta el ataque. No obstante, se correría el riesgo de vulnerar la regla de la responsabilidad penal personal o individual⁵⁷. Por ello, se han buscado mecanismos alternativos como el *Ethical Governor* (“gobernador ético”) de Ronald Arkin⁵⁸: un proceso en dos pasos en que el LAWS combina una evaluación de los condicionamientos jurídicos con un análisis fáctico del daño colateral. Otra propuesta sería la de la “Inteligencia Artificial fuerte”, manejada por algunos Gobiernos⁵⁹, que sostendría la necesidad de desarrollar sistemas que alcanzasen una capacidad cognitiva igual o superior a la del cerebro humano para poder cumplir y responder del cumplimiento del DIH.

En cualquier caso, no hay que perder de vista que la responsabilidad del Estado por las infracciones del DIH cometidas por sus fuerzas armadas⁶⁰ podría extenderse a las violaciones cometidas por un LAWS que no ha sido probado o revisado con anterioridad a su despliegue o lo ha sido de forma deficiente. No en vano todo hecho internacionalmente ilícito de un Estado le genera responsabilidad en el plano internacional⁶¹.

En definitiva, los retos planteados por los LAWS nos llevan a cuestionarnos si los principios de humanidad y los dictados de la conciencia pública a los que alude la “Cláusula Martens”⁶², aplicable en todo caso, son compatibles con que sean máquinas las que decidan, en un conflicto armado, sobre la vida y la muerte sin supervisión humana. Por el momento, además de los mencionados “exámenes de licitud”, podría plantearse, tal vez, como medida precautoria, su regulación en un Protocolo a la Convención sobre ciertas armas convencionales, como ya se hiciera con las armas láser cegadoras, incluso antes de que existiera la tecnología necesaria para su funcionamiento. En todo caso, debemos evitar que la guerra sin reflexión se convierta en una matanza mecánica.

⁵⁷ Artículo 50 del Reglamento de La Haya de 1907; artículo 3 del IV Convenio; artículo 75.4.b PA I y 6.2.b PA II.

⁵⁸ BRINGSJORD, S. and TAYLOR, J., *The Divine-Command Approach to Robot Ethics* in Lin, Abney, and Bekey, eds., *Robot Ethics*, p. 92.

⁵⁹ UK Ministry of Defence, *The UK Approach to Unmanned Aircraft Systems*, p. 5-4.

⁶⁰ Artículo 3 del IV Convenio de La Haya y artículo 91 del PA I.

⁶¹ *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos*, Comisión de Derecho Internacional, 2001.

⁶² Artículo 1.2 del PA I; Preámbulo del PA II.

C. LAS OPERACIONES EN EL CIBERESPACIO

*“Bajo esta máscara hay algo más que carne.
Bajo esta máscara se esconde una idea, y las ideas no mueren”*

Alan Moore, *V de Vendetta*

Las comprometidas declaraciones del emir de Catar que, en mayo de 2017, desencadenaron el actual conflicto diplomático entre los países del Golfo Pérsico fueron posteriormente desmentidas por las autoridades del país y achacadas al pirateo de la agencia pública de noticias QNA, presuntamente orquestado desde Emiratos Árabes Unidos⁶³. Ello nos lleva a plantearnos que el manipulado Telegrama de Ems que precipitó el estallido de la guerra franco-prusiana adoptaría hoy, probablemente, la forma de un ciberataque.

La llamada “ciberguerra” o guerra en el ciberespacio es, desde hace algunos años, objeto de una considerable atención desde distintos ángulos, incluido, por supuesto, el jurídico. Por su elevado interés estratégico, el ciberespacio se ha convertido en el “quinto dominio de la guerra”, añadiéndose al terrestre, marítimo, aéreo y espacial. De ahí que muchos Estados estén creando dentro de sus fuerzas armadas unidades especializadas en ciberoperaciones. Es, por ejemplo, el caso de España (el tercer país que más ciberataques sufrió en 2016, según el Incibe⁶⁴), que creó en el año 2013 el Mando Conjunto de Ciberdefensa de las Fuerzas Armadas.

Existe un consenso internacional según el cual las normas de DIH regulan también el uso de los medios cibernéticos en las hostilidades⁶⁵. La cuestión no es, por tanto, *si* dichas reglas son aplicables, sino *cómo* deben ser interpretadas en vista de las características que, frente a los convencionales, presentan nuevos estos medios y métodos de combate. El esfuerzo más notable que se ha hecho hasta la fecha es el denominado “Manual de Tallin sobre el Derecho aplicable a la ciberguerra”⁶⁶, obra de carácter doctrinal con consideración de *lex lata* elaborada por una reunión internacional de expertos celebrada a instancias del Centro de Excelencia de Cooperación en Ciberdefensa de la OTAN. Existe una nueva versión actualizada, el “Manual de Tallin 2.0”, del año 2017.

Resulta evidente que, cuando el recurso a las ciberoperaciones se produce en el marco de un conflicto armado en curso, éstas quedarán sujetas a las normas

⁶³ <http://www.lavanguardia.com/internacional/20170717/424186191158/emiratos-arabes-unidos-hackeo-qatar-crisis-golfo.html>

⁶⁴ <http://www.elmundo.es/espana/2017/05/15/5918ae9222601d51718b46d7.html>

⁶⁵ XXXII International Conference of the Red Cross and the Red Crescent: *International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts*, 2015, p. 38.

⁶⁶ SCHMITT, M. (coord.) (2013), *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, Cambridge University Press.

de DIH aplicables al mismo. Sin embargo, en la mayoría de ciberoperaciones de las que tenemos noticia tal nexo está ausente, por lo que, en lugar de ciberhostilidades, a lo que nos estamos enfrentando es a supuestos de cibercriminalidad, cibervandalismo, ciberespionaje o ciberterrorismo. A esta última categoría pertenecerían el *ransomware* WannaCry y el *malware* Adylkuzz que, en 2017, han afectado a miles de ordenadores en todo el mundo.

Lo que no está tan claro es cuándo las ciberoperaciones, por sí solas, pueden ser desencadenantes de la aplicación del DIH. Sin ánimo de adentrarnos en el terreno del *ius ad bellum*, que excede el objeto de este trabajo, intentar dar respuesta a esta pregunta exige considerar los requisitos precisos para estimar que estamos en presencia de una de las dos grandes clases de conflictos armados.

Para determinar si las ciberoperaciones pueden *per se* desatar un conflicto armado internacional, habrá que examinar, en primer lugar, si tales ciberoperaciones pueden atribuirse a un Estado. Esto resulta particularmente complicado en el ciberespacio, donde el anonimato es la regla general. Pero habría que rechazar la presunción de que un ataque lanzado desde la ciberinfraestructura gubernamental de un Estado sea atribuible a éste, dada la dificultad de proteger estos sistemas frente a manipulaciones⁶⁷. Ello no sería prueba suficiente de la implicación del Estado, pero sí un posible indicio de la misma⁶⁸. Respecto del problema de la atribución a un Estado de las ciberoperaciones llevadas a cabo por actores no estatales (suscitado por los ataques sufridos por Estonia en 2007 y Georgia en 2008), y al margen de la discusión jurisprudencial sobre la intensidad del control que ha de ejercer el Estado sobre aquéllos, en el “Manual de Tallin” se hace notar que el mero apoyo estatal a actores no estatales involucrados en un conflicto interno no será suficiente para internacionalizar el conflicto. Por ejemplo, proveer a los rebeldes de ciberherramientas de ataque no superaría el umbral del “simple apoyo”, pero sí lo haría proporcionales inteligencia específica acerca de cibervulnerabilidades.

En segundo lugar, una vez atribuidas las ciberoperaciones a un Estado, habrá que valorar en qué medida podrían ser equiparadas al “recurso a la fuerza armada entre Estados” del que habla la sentencia del caso Tadic para definir un conflicto armado internacional. Trasladar estas ideas al ciberespacio no es fácil, como se verá más adelante, ya que en las ciberoperaciones está ausente la fuerza cinética propia de los medios y métodos de combate tradicionales. La división en el seno del grupo de expertos que elaboró el “Manual de Tallin” sobre si un ataque como el del virus Stuxnet a la planta nuclear iraní de Natanz, en 2010, presumiblemente resultado de una acción conjunta de Estados Unidos e Israel, a consecuencia del cual resultaron físicamente dañadas un buen número de centrifugadoras de uranio, pone de manifiesto la complejidad de esta cuestión.

⁶⁷ DROEGE, C. (2012), *Get Off my Cloud: Cyber Warfare, International Humanitarian Law and the Protection of Civilians*, Revista Internacional de la Cruz Roja, volumen 94, nº 886, pp. 533-578.

⁶⁸ SCHMITT, M. (coord.), *Op. cit.*, regla 7.

Para determinar la existencia de un conflicto armado no internacional, habrá de atenderse a los criterios de la intensidad de las hostilidades y la implicación de un grupo armado organizado⁶⁹. En estos conflictos será necesario que el nivel de violencia alcance un cierto umbral —que no se rebaja en el caso de las ciberhostilidades—. Para ello se atenderá, preferentemente, a las consecuencias del ciberataques (por ejemplo, la apertura de las compuertas de una presa o colisiones de trenes o aviones) y a la capacidad de los ciberatacantes de impedir el ejercicio por el Estado de su soberanía territorial. En cuanto a la organización del grupo armado, se entiende que no basta con que los *hackers* ataquen de forma simultánea⁷⁰ o que compartan propósito (o incluso un manifiesto, como el del grupo *hacktivista* “*Anonymous*”) sino que ha de existir una estructura de mando y un reparto de tareas, aunque sus miembros nunca hayan tenido contacto físico o incluso ignoren sus respectivas identidades. En todo caso, puede interpretarse que el requisito de contar con un mando responsable —propio de organizaciones con disciplina militar y ajeno a la horizontalidad de la cultura digital— no prevalece sobre el artículo 3 común, y que únicamente se exigiría la capacidad organizativa suficiente para cumplir las obligaciones del DIH.

Conviene abordar ahora la aplicación del DIH a la conducción de las ciberhostilidades o, dicho de otro modo, a las ciberoperaciones que tienen lugar en el contexto de un conflicto armado ya en curso. A tal fin, se debate si, para que resulte aplicable el DIH, las ciberhostilidades tienen que reunir las condiciones precisas para ser consideradas “ataques”⁷¹ en el sentido del DIH, o si sería suficiente con que quedaran englobadas en el concepto más amplio de “operaciones”⁷². No obstante, algunos autores sostienen⁷³ que se trata de una discusión formalista, y que la cuestión debe afrontarse sobre la base del concepto de “ataque” pero adaptado las peculiares características que presentan las operaciones en el ciberespacio. Lo relevante no será la violencia del acto en sí mismo, sino las consecuencias violentas que del mismo se derivan; a semejanza de lo que sucede con otras armas no cibernéticas —como las biológicas o químicas—, que tampoco emplean fuerza cinética⁷⁴.

Sin embargo, el debate se recrudece cuando se aborda la necesidad de producción de un daño material (por ejemplo, cuando un ataque cibernético a una infraestructura crítica causa daños personales o materiales) o si bastaría con “neutralizar”⁷⁵ el funcionamiento de la infraestructura atacada (se hace caer una

⁶⁹ Se acude al artículo 3 común de los Convenios de Ginebra y a la jurisprudencia del TPIY en el caso Tadic.

⁷⁰ SCHMITT, M. (coord.), *Op. cit.*, regla 23.

⁷¹ El artículo 49.1 del PA I los define como “actos de violencia contra el adversario, sean ofensivos o defensivos”.

⁷² Artículos 48 y 51.1 del PA I.

⁷³ DROEGE, C. (2012), *Op. cit.*

⁷⁴ DOMÍNGUEZ BASCOY, J. en RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, *Op. cit.*, p. 621-647.

⁷⁵ Esta tesis encuentra apoyo en la definición de objetivo militar del artículo 52.2 del PA I.

red de distribución eléctrica dejándola, no obstante, físicamente incólume). Para ello, la doctrina ha propuesto dos criterios básicos. El primero de ellos consistía en que todos los datos fueran considerados “objetos” (contradiendo los Comentarios del CICR al PA I, que interpretan este término como algo “visible y tangible”), pero fue abandonado al ampliar en exceso el número de operaciones prohibidas, que llegarían a incluir el borrado de una entrada en un *blog* civil. El segundo criterio, con mayor acogida, propugna incluir la “pérdida de funcionalidad” (comúnmente, a través de interferencias en los sistemas informáticos) dentro del concepto de “daño”, pero excluyendo algunas conductas *de minimis* como la difusión de propaganda o el *jamming* en las comunicaciones civiles. En definitiva, la ciberoperación deberá ser capaz de producir efectos en el mundo físico para ser considerada “ataque”.

Hechas las precisiones oportunas, ha de analizarse el cumplimiento de los ya profusamente mencionados principios de distinción, proporcionalidad y precaución en la conducción de hostilidades por medio de operaciones cibernéticas.

Y hay que empezar subrayando que la virtualidad práctica del principio de distinción se reduce prácticamente a la nada por la existencia de un único ciberespacio, compartido por usuarios civiles y militares, en el que todo está interconectado y en el que la protección de la población civil se hace depender únicamente del juego de los principios de proporcionalidad y precaución. A mayor abundamiento, algunos Estados⁷⁶ amplían la definición de objetivos militares legítimos a aquéllos que contribuyen a la “capacidad de combate” no sólo directa sino también indirectamente, concepto que abarcaría la totalidad de la ciberinfraestructura sobre la que se apoya el sistema económico de la parte enemiga. La mayoría de los expertos que participaron en el “Manual de Tallin” rechazaron esta posición. Además, la transposición de la noción de civil que *participa directamente en las hostilidades* al ciberespacio deviene compleja al tener que distinguirse entre los ciberoperadores pertenecientes a un grupo armado que desarrollan ciberoperaciones ofensivas o defensivas y aquéllos que no⁷⁷ o, en el caso de los individuos aislados, determinar el vínculo causal directo entre su acto y el daño (en un centro en que se estuviera desarrollando un *software* específico para atacar sistemas enemigos, este requisito sólo se cumpliría en las personas directamente implicadas en su desarrollo), por mencionar sólo algunos ejemplos.

Por este motivo, el principio de proporcionalidad cobra especial importancia en la guerra cibernética. Y es que, debido a la citada interconexión, es fácil prever que se produzcan daños incidentales pero no sus efectos concretos sobre las infraestructuras civiles. De ahí la importancia también capital del principio de precaución.

⁷⁶ Se refleja en el U. S. Commander’s Handbook on the Law of Naval Operations (2007), US Navy.

⁷⁷ Para el CICR unos serían objetivos militares legítimos al desarrollar una “función de combate continua” y otros no.

Dado que por medio de ciberoperaciones es posible inutilizar objetivos causando un menor daño incidental que por con medios cinéticos, esencialmente más destructivos, la precaución en el ataque obligaría, en ciertos casos, a recurrir a medios cibernéticos. En cuanto a las precauciones contra los efectos de los ataques, se aboga por la segregación de las redes militares respecto de las civiles, en paralelo a una tendencia creciente, en muchos Estados, a la protección de sus infraestructuras críticas⁷⁸.

El alcance del coste humanitario de la guerra cibernética es aún un misterio, pero iniciativas como el “Manual de Tallin”, tendentes a clarificar la interacción entre el DIH y el ciberespacio, contribuyen a arrojar cierta luz sobre la suficiencia de sus normas en el quinto dominio de la guerra, un espacio caótico que se parece más a una guerra de guerrillas y escaramuzas que con un campo de batalla organizado.

⁷⁸ En España, la Ley 8/2011 estableció medidas de protección de las infraestructuras críticas.

4. LOS SUJETOS COMBATIENTES: CASOS ATÍPICOS Y NUEVOS RETOS

A. LOS LITTLE GREEN MEN EN LA GUERRA HÍBRIDA

“Para lograr un objetivo revolucionario cualquier medio es admisible: seducción, chantaje, puños y plumeros o agua hervida”

Vladímir Ilich Lenin, *¿Qué hacer?*

Si cada tiempo tiene su propia doctrina de guerra, parecería que “guerra híbrida” se ha erigido en la de nuestros días. Definida por la OTAN como la combinación de todo el espectro bélico moderno, incluyendo tácticas convencionales y no convencionales, fuerzas regulares e irregulares, operaciones públicas y encubiertas; ha sido comparada con otros conceptos como “guerra compuesta” o “guerra de cuarta generación”⁷⁹. Quienes se instalan en esta zona gris entre la guerra y la paz alcanzan a poner en jaque a las fuerzas convencionales, encasilladas en las normas de DIH y empujadas a una estrategia meramente reactiva. Se desdibuja, así, la frontera entre la victoria y la derrota, entre el agresor y la víctima, entre la información y la propaganda, entre la guerra y la política.

En documentos oficiales como el Concepto de Seguridad Nacional y el Concepto de Política Exterior se plasma la preocupación de la Federación Rusa por el mantenimiento de su zona de influencia en *za rubiezhëm* (“el exterior cercano”) a través de las minorías rusófonas presentes en los países vecinos, esto es, la figura del *sootchestvenik* (“compatriota”). En este sentido, el “poder blando” sería sólo una primera

⁷⁹ ARTEAGA MARTÍN, F., *El Ejército de Tierra frente a la guerra híbrida*, III Jornadas El Ejército de Tierra y los retos futuros, 7 y 8 de marzo de 2017.

etapa del “poder duro”, en el contexto de lo que el Libro Blanco de la Defensa de 2003 denomina la *nelineynoi voine* (“guerra no lineal”), *setovaya voina* (“guerra en red”) o *neopredelonaya voina* (“guerra ambigua”)⁸⁰. Estas doctrinas estratégicas han encontrado su laboratorio más complejo en el conflicto de Ucrania.

La renuncia del Presidente prorruso Yanukovich, en febrero de 2014, a resultas de las protestas del Maidán, dio paso a un progresivo despliegue en Crimea de tropas rusoparlantes, cuyas armas eran de fabricación rusa, cuyos vehículos habían sido matriculados en Rusia y que portaban uniformes rusos, pero sin signo distintivo. La prensa local los apodó *Little Green Men*⁸¹. Con el beneplácito de la Duma Estatal, se les unieron efectivos regulares, ya estacionados en la región, que se hicieron con el control de la península, la cual sería finalmente anexionada a la Federación Rusa tras la celebración de un referéndum ilegal. Pero la ocupación de Crimea se convirtió en un frente más de un conflicto de mayor envergadura cuando estallaron las revueltas porrusas en el este (en particular, en Donetsk y Lugansk), que culminarían con el derribo a manos de los rebeldes, con artillería rusa, del avión MH-17 de las aerolíneas malasias, y la intervención de la OSCE.

En este escenario de contornos difusos, es de vital importancia determinar el estatuto jurídico de los participantes en las hostilidades con el fin de identificar sus derechos y obligaciones, y las responsabilidades asociadas. Para ello, debemos definir primero las propias hostilidades, que constituyen la conjunción de un conflicto internacional⁸² derivado de la ocupación de Crimea y de una guerra civil⁸³ en el este de Ucrania⁸⁴.

En el primero de los casos, la ocupación no tiene que haber sido resultado de un combate (la ocupación de Crimea fue incruenta pero coercitiva y no consensuada) y se extiende al territorio que se halle bajo la autoridad del ejército de una potencia enemiga y donde ésta pueda ser ejercida (la Federación Rusa ha desplazado claramente al Gobierno de Ucrania como autoridad gubernativa en

⁸⁰ MILOSEVICH-JUARISTI, M. (2016), El proceso de “reimperialización” de Rusia, 2000-2016, Documento de trabajo, Real Instituto Elcano.

⁸¹ PIFER, S. (2014), *Watch Out for Little Green Men*, Opinión, Brookings.

⁸² Existe un conflicto armado internacional “en caso de guerra declarada o de cualquier otro conflicto armado que surja entre dos o varias de las Altas Partes Contratantes” y “en todos los casos de ocupación total o parcial del territorio de una Alta Parte Contratante, aunque tal ocupación no encuentre resistencia militar.” (artículo 2 común). El artículo 1 del PA I lo amplía a “los conflictos armados en que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación”.

⁸³ Un “conflicto armado que no sea de índole internacional” y “que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes” (artículo 3 común) se define como conflicto armado no internacional. El artículo 1 del PA II se limita a los conflictos no regulados por el PA I “y que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo”.

⁸⁴ REEVES, S. y WALLACE, D. (2015), *The Combatant Status of the “Little Green Men” and Other Participants in the Ukraine Conflict*, International Law Studies Vol. 91, U. S. Naval War College.

Crimea)⁸⁵. Será el “Derecho de la ocupación”⁸⁶ el que fije los derechos y obligaciones de la potencia ocupante y ocupada: en particular, la potencia ocupante no adquiere derechos soberanos sobre el territorio ocupado, sino que ejerce sólo poderes temporales y provisionales de administración (por tanto, el estatuto de Crimea permanece inalterado por la pretendida anexión).

En el segundo de ellos, distinguir los conflictos internos de los disturbios interiores “tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos”⁸⁷ no siempre es sencillo⁸⁸. En este caso concreto, el CICR ha calificado de conflicto armado no internacional la situación en el este de Ucrania⁸⁹ y reconoce que los separatistas son un grupo armado organizado que posee control sobre un territorio significativo, y que se halla inmerso en un conflicto prolongado contra el ejército ucraniano. En el extremo contrario, un conflicto interno puede internacionalizarse si un Estado llega a controlar a los grupos no estatales que participan en él. Sobre este particular, la jurisprudencia internacional ofrece dos estándares diferentes: el “control efectivo”⁹⁰ frente al “control genérico” del TPIY en el Caso Tadic⁹¹. Se discute, por tanto, si el vínculo entre la Federación Rusa y los separatistas prorrusos podría haber llegado a internacionalizar el conflicto. Por el momento, no se dispone de elementos bastantes para colegirlo pero, a medida que aumenta la porosidad de la frontera rusa en términos de flujo de armamento y soldados, resulta más difícil defender que dichas hostilidades tengan un carácter meramente interno.

El paradigma propuesto permite fijar los estatutos de los respectivos participantes. En los conflictos armados internacionales, se puede clasificar a los individuos en dos categorías: combatientes y civiles. A los combatientes, al reunir una serie de requisitos⁹², se les aplicaría el régimen jurídico particular del “estatuto del combatiente”. Entre los derechos que lleva aparejados destacan la inmunidad penal por actos cometidos en cumplimiento del DIH (también co-

⁸⁵ Artículo 34 del Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre, anejo a la IV Convención de La Haya.

⁸⁶ Artículos 42-56 del Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre, anejo a la IV Convención de La Haya; artículos 47-78 del IV Convenio de Ginebra.

⁸⁷ Artículo 1 del PA II.

⁸⁸ Sin embargo, los Comentarios a los Convenios de Ginebra ofrecen una serie de criterios no vinculantes: el grupo armado no estatal es una fuerza militar organizada, bajo un mando responsable, con control del territorio y respeta las leyes de la guerra, y el actor estatal responde con sus fuerzas armadas regulares.

⁸⁹ *Ukraine, ICRC Calls on All Sides to Respect IHL*, CICR, 23 de julio de 2014.

⁹⁰ CIJ, *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (Nicaragua v. Estados Unidos), 27 de junio de 1986.

⁹¹ ICTY, *Appeals Judgement, Prosecutor v. Tadic*, 15 de julio de 1999.

⁹² Desde la adopción del PA I, se exigen, por una parte, requisitos de orden colectivo a las “fuerzas armadas” en sentido amplio: organización militar, disciplina interna, mando responsable y observancia de las normas del Derecho de la guerra. Y requisitos individuales: distinguirse de la población civil (ya no se hace referencia al uniforme o equivalente) y llevar armas abiertamente en el enfrentamiento y despliegue militar previo.

nocido como “privilegio del combatiente”) y el tratamiento como prisionero de guerra si cayera en poder de la parte contraria. Los civiles, categoría definida por exclusión, pueden beneficiarse del estatuto de “persona protegida”⁹³ al ser detenidos, salvo si *participan directamente en las hostilidades* y mientras dure tal participación. En los conflictos internos, no existe expresamente tal distinción, por lo que algunos autores⁹⁴ han adoptado el término de *fighter* (frente a *combatant*) para designar a ambas partes.

El estudio del estatuto del ejército regular ruso en Ucrania debe hacerse desde la perspectiva de que la ocupación de Crimea continúa, pese a la supuesta anexión. Como soldados rusos, son miembros de las fuerzas armadas de una parte en conflicto, por lo que tienen derecho a participar en las hostilidades como combatientes, e inmunidad penal por matar o herir al personal militar ucraniano y a civiles que estén participando directamente en las hostilidades o por la destrucción de propiedades, siempre que sus acciones sean respetuosas con el DIH. Se les reconoce también el estatuto de prisionero de guerra. En sentido inverso, pueden ser considerados objetivos legítimos por las fuerzas ucranianas, siempre que no se hubieran rendido o hubieran sido capturados o estuvieran fuera de combate. Como la ocupación de Crimea desencadenó un conflicto armado internacional, el estatuto del combatiente se les aplica con independencia de su localización geográfica.

Aunque la Federación Rusa negara inicialmente toda conexión con los *Little Green Men*, hoy en día existe un consenso en aceptar que se trata de comandos de operaciones especiales (o *Spetsnaz*⁹⁵) que practican la *maskirovka* o engaño militar, y usan uniformes desprovistos de todo signo distintivo para dificultar la atribución de sus acciones a Rusia. La asunción generalizada es que se trata de combatientes, pero la concesión del estatuto de combatiente viene condicionada por el hecho de que se distingan de la población civil y de las fuerzas armadas ucranianas. Sin embargo, según el PA I, llevar un uniforme con un distintivo ruso ya no es un requisito indispensable⁹⁶; con más motivo cuando se trata de fuerzas de operaciones especiales que ejecutan una misión de importancia estratégica. La infracción sólo se produce cuando se incurre en perfidia, es decir, se hace con la intención de engañar para matar, herir o capturar al enemigo. En este caso, los *Spetsnaz* no buscan confundirse con los soldados ucranianos o la población local. Por ello, mantendrán los privilegios asociados a su estatuto de combatientes en el conflicto entre Rusia y Ucrania.

⁹³ Las normas de DIH velan especialmente por las víctimas de la guerra que se conocen como “personas protegidas”: los heridos, enfermos y náufragos, los prisioneros de guerra, la población civil, las personas fuera de combate y el personal de la Potencia protectora, los parlamentarios y el personal de la ONU.

⁹⁴ SCHMITT M., GARRAWAY, C. y DINSTEIN Y. (2006), *Manual on the Law of Non-International Armed Conflict with Commentary*.

⁹⁵ ASH, L. (2015), *How Russia Outfoxes its Enemies*, BBC News Magazine.

⁹⁶ *Vid. supra* nota 62.

Las fuerzas armadas ucranianas participan al mismo tiempo en ambos conflictos pero tienen un estatuto distinto dependiendo de a quién combatan. Al igual que su contraparte rusa, son combatientes en el conflicto armado desencadenado por la ocupación de Crimea pero la definición del estatuto que ostentan en su lucha contra los separatistas en el este de Ucrania es más complicada. Al no existir la figura del combatiente en los conflictos internos, el DIH guarda silencio sobre el estatuto de las fuerzas gubernamentales y su actuación se rige por el Derecho interno. Existen algunas normas internacionales que rigen su conducta (por cuya infracción serían responsables ante los tribunales internacionales) pero la legalidad de su participación es decisión exclusiva del Gobierno de Ucrania.

Del mismo modo, los separatistas prorrusos son parte en el conflicto interno, pero no están equiparados a las fuerzas armadas ucranianas, por lo que pueden ser procesados por cualquier violación del Derecho interno, aunque no constituya una infracción del DIH. No tienen derecho al estatuto de prisionero de guerra, sino que serán considerados reos sometidos al régimen penal interno. Además, al constituir grupos armados organizados (como las “Fuerzas Armadas Unidas de Novorossiia”)⁹⁷, se los asimila a las fuerzas armadas, en el sentido de constituir siempre objetivos militares, incluso cuando no estén participando en la hostilidades. No obstante, si se entendiera que el grado de control de Rusia sobre ellos ha llevado, finalmente, a una internacionalización del conflicto en el este de Ucrania, en ese caso, adquirirían el estatuto de combatiente con los privilegios que conlleva.

Por último, a las milicias nacionalistas ucranianas no las pertrecha ni las financia el Gobierno ucraniano⁹⁸. Si bien coinciden con las fuerzas gubernamentales en su preocupación por la conservación de una Ucrania unida, constituyen un grupo no afiliado, ajeno a las partes en el conflicto y semejante a otros actores periféricos como individuos armados o grupos criminales. No son, por tanto, combatientes, sino más bien civiles que han elegido tomar parte en las hostilidades.

En conclusión, el conflicto en Ucrania, ejemplo paradigmático de guerra híbrida, nos muestra hasta qué punto el DIH está basado en un sutil equilibrio entre dos impulsos diametralmente opuestos: las necesidades militares y las consideraciones humanitarias.

⁹⁷ SCHMITT, M. (2012), *The Status of Opposition Fighters in a Non-International Armed Conflict in Non-International Armed Conflict in the Twenty-First Century*, pp. 119, 135.

⁹⁸ RESNECK, J. (2014), Pro-Ukraine Militias are Forming to Counter the Pro-Russia Separatists, PRI.

B. LOS COMBATIENTES TERRORISTAS EXTRANJEROS

“Acusados, no de crímenes que hubieran cometido, sino de crímenes que cometerían. Se afirmaba que aquellos hombres, si se los dejara en libertad, se convertirían en criminales en algún momento futuro”

Philip K. Dick, *El informe de la minoría*

La participación de combatientes extranjeros en las grandes contiendas bélicas de la Historia no es un fenómeno nuevo. Encuentra precedentes ilustres en el marqués de La Fayette, que sirvió en la Guerra de independencia de los Estados Unidos contra el Imperio británico, o el poeta romántico Lord Byron, cuyas simpatías por la causa independentista griega lo conducirían a un trágico final en la batalla de Messolonghi.

Sin embargo, esta práctica adquiere dimensiones inéditas en el contexto de la lucha contra el terrorismo yihadista, que para reclutar combatientes se nutre de situaciones de injusticia social y sentimientos de alienación, así como de fenómenos de marginación, discriminación o victimización, precipitados por un cúmulo de factores, incluyendo una falta de oportunidades real o percibida. Según las cifras manejadas por el Comité contra el Terrorismo, dependiente del Consejo de Seguridad, organizaciones terroristas como Al Qaeda, el autodenominado Estado Islámico y grupos a ellas asociados han atraído a más de 30.000 personas de más de cien países⁹⁹. Sin embargo, la Coalición Global contra Daesh estima que, en el año 2017, este contingente se ha reducido a alrededor de 12.000 a 15.000 combatientes, casi la mitad del máximo alcanzado en 2014¹⁰⁰.

Los combatientes terroristas extranjeros (comúnmente conocidos por el término anglosajón de *foreign terrorist fighters*) han sido definidos por la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad como “aquellas personas que viajan a un Estado distinto de su Estado de residencia o de nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo”. Obrando así, incrementan la intensidad, la duración y la complejidad los conflictos en los que intervienen y pueden llegar a constituir un serio peligro para sus Estados de origen, tránsito o destino, al igual que para la región en que se localiza el conflicto en el que toman parte. Por lo que, ante el repliegue del Estado Islámico, con derrotas como la de Mosul o Tel Afar —y la previsible caída de Raqa— a manos de la coalición in-

⁹⁹ <https://www.un.org/sc/ctc/focus-areas/foreign-terrorist-fighters/>

¹⁰⁰ <http://theglobalcoalition.org/en/foreign-terrorist-fighter-flows-decline-over-past-year/>

ternacional¹⁰¹, la amenaza se cierne sobre los países de los que partieron, por la posibilidad de que regresen con la intención de cometer atentados terroristas en su territorio, ya sea integrados en células organizadas o abrazando las tácticas de la Yihad individual propugnadas por ideólogos como Mustafá Setmarián¹⁰².

La comunidad internacional se ha movilizado para hacer frente al riesgo, presente y potencial, que constituyen estos combatientes terroristas. Además de la citada Resolución del Consejo de Seguridad, la Coalición Global contra Daesh ha creado en su seno un grupo de trabajo temático; el Consejo de Europa adoptó, en 2015, un Protocolo en la materia adicional a su Convenio para la prevención del terrorismo de 2005 y la UE¹⁰³ ha aprobado una nueva Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo, ha reforzado sus controles en las fronteras exteriores, ha mejorado el intercambio de información y ha creado un Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo. Estas medidas se tradujeron en una reforma del Código Penal español a través de la LO 2/2015 para tipificar como delito, entre otros, el desplazamiento a un territorio extranjero controlado por una organización o grupo terrorista para recibir adiestramiento o para colaborar con ellos.

No obstante, el CICR recuerda¹⁰⁴ que el fortalecimiento de las medidas anti-terroristas no puede ir en detrimento de las normas establecidas en el DIH para la protección de la dignidad y la vida humana. Estas respuestas —muchas preventivas— han contribuido a difuminar la frontera entre los conflictos armados y el fenómeno terrorista con efectos potencialmente adversos para el DIH. Se aprecia una tendencia creciente a considerar cualquier acto de violencia llevado a cabo por un grupo armado no estatal durante un conflicto como “terrorista” por definición, aunque tales actos estén amparados por el DIH. En paralelo, a algunos Estados les preocupa que, al reconocer la existencia de un conflicto en su territorio, estén legitimando a los actores no estatales involucrados.

Aunque se observen coincidencias entre ambos ordenamientos¹⁰⁵, estos difieren en sus fundamentos, objetivos y estructuras. Por un lado, durante un conflicto armado, algunos actos de violencia se consideran lícitos y otros ilícitos, mientras que todo acto terrorista es ilícito por naturaleza. A las partes se les permite (o no

¹⁰¹ El Enviado Especial de la ONU para Siria, Staffan de Mistura, ha anunciado el 1 de septiembre de 2017 que Naciones Unidas prevé la caída de los últimos bastiones del Estado Islámico en Siria para finales de octubre.

¹⁰² PÉREZ VENTURA, ÓSCAR (2014), *Mustafá Setmarián, el ideólogo de la Yihad moderna*, Documento Marco, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

¹⁰³ No es un dato baladí que una quinta parte de las varias docenas de miles de individuos que han viajado desde 2012 para unirse a organizaciones yihadistas en Siria e Irak partieran de países de la UE. Entre ellos, unos 150 españoles.

¹⁰⁴ *XXXII International Conference of the Red Cross and the Red Crescent: International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts*, 2015, p. 16-21.

¹⁰⁵ El DIH prohíbe expresamente la mayor parte de los actos sancionados como “terroristas” por las legislaciones internas y los convenios internacionales en materia de terrorismo. En primer lugar, prohíbe los ataques contra la población civil cuyo principal objetivo sea el de sembrar el terror. En segundo lugar, de forma más genérica, prohíbe los actos de terrorismo contra personas que no tomen o hayan dejado de tomar parte en las hostilidades.

se les prohíbe) atacar los objetivos militares del oponente pero no a la población ni a los bienes civiles. En la normativa antiterrorista no existe esta dicotomía, sino que cualquier acto de violencia legalmente definido como “terrorista” debe ser enjuiciado. Por otro, el principio de igualdad de los beligerantes confiere los mismos derechos y obligaciones a todas las partes. El DIH no prejuzga la legitimidad de sus aspiraciones ni confiere legitimidad a los grupos armados no estatales que participan en un conflicto interno¹⁰⁶, y obra así para asegurar una igual protección a todas las personas y bienes afectados por el conflicto. Como resulta evidente, este principio no tiene equivalente en la legislación antiterrorista.

De acuerdo con el CICR, los actos no prohibidos por el DIH, como los ataques en combate contra objetivos militares o personas sin derecho a protección frente a ataques directos, no deberían calificarse de “terroristas” en la normativa internacional o interna (aunque queden sujetos a la sanción conforme a la legislación doméstica cuando se trate de un conflicto sin carácter internacional) para evitar crear obligaciones contradictorias para los Estados en el plano internacional. Esta doble incriminación, además, desincentivaría a los grupos armados no estatales que toman parte en un conflicto armado no internacional de cumplir las normas del DIH, puesto que todas sus acciones se considerarían, de entrada, ilícitas, y haría prácticamente imposible la aplicación del artículo 6 (5) del PA II, cuyo objetivo es garantizar la forma más amplia posible de amnistía a aquellas personas que no hayan cometido violaciones graves del DIH.

Por otra parte, el CICR ha declarado, en repetidas ocasiones que la llamada *guerra contra el terrorismo* no tiene soporte jurídico en el DIH: no existe una parte no estatal única y cohesionada enfrentada con uno o más Estados¹⁰⁷, y el ámbito de aplicación del DIH no se extiende más allá del territorio de las partes en conflicto¹⁰⁸, de modo que permitiera atacar a objetivos asociados a ciertos grupos armados en todo el mundo. El CICR adopta, por consiguiente, un enfoque “caso por caso” para analizar y catalogar, desde el punto de vista legal, las distintas situaciones de violencia asociadas, en mayor o menor medida, a actividades de terrorismo. Algunas entrarán en la categoría de conflicto internacional y otras serán clasificadas como conflictos internos, mientras que habrá actos de violencia que no presenten la suficiente vinculación con ningún tipo de conflicto.

¹⁰⁶ Artículo 3 común a las Convenciones de Ginebra de 1949: “La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto.” Artículo 3 PA II: “No podrá invocarse disposición alguna del presente Protocolo con objeto de menoscabar la soberanía de un Estado o la responsabilidad que incumbe al gobierno de mantener o restablecer la ley y el orden en el Estado o de defender la unidad nacional y la integridad territorial del Estado por todos los medios legítimos.”

¹⁰⁷ No hay los elementos suficientes para considerar la estructura central de Al Qaeda y sus filiales en otras partes del mundo como una sola parte, en el sentido del DIH. Este razonamiento resulta de aplicación también al Estado Islámico y a sus grupos asociados.

¹⁰⁸ Si bien un conflicto armado no internacional puede extenderse a los países vecinos, si se aprecia una continuidad en las hostilidades, no puede expandirse hasta terceros países.

Hechas las precisiones oportunas, conviene analizar el modo en que el DIH aborda el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. La posibilidad de aplicar el DIH a una situación de violencia en la que se vean envueltos estos combatientes depende de criterios fácticos, y del cumplimiento de los requisitos de los artículos comunes 2 y 3 de los Convenios de Ginebra. En otras palabras, el DIH rige las acciones de los combatientes extranjeros, así como las medidas que se tomen en relación con ellos, siempre que exista un nexo con un conflicto en curso. Por tanto, estos estarán sometidos a los mismos principios y reglas que cualquier otro participante en el mismo.

En los conflictos internacionales, los *foreign fighters* podrán ser considerados combatientes o civiles. Los Comentarios a los Convenios de Ginebra, la jurisprudencia internacional¹⁰⁹ y la doctrina mayoritaria¹¹⁰ defienden la inexistencia de una categoría intermedia de *combatientes ilícitos* o de un vacío entre los Convenios III y IV. Aquellos civiles que *participen directamente en las hostilidades* pierden su protección frente a los ataques durante ese tiempo y podrán ser procesados a nivel interno por sus actos. Sin embargo, mantienen su protección en caso de ser detenidos.

Cuando fueran considerados combatientes, el III Convenio considera la nacionalidad de una persona irrelevante a la hora de calificarla como combatiente en un conflicto internacional, pero puede tener importancia para determinar si un Estado confiere el estatuto de prisionero de guerra a sus propios nacionales al ser capturados mientras luchaban para un ejército extranjero (la práctica difiere entre Estados).

Si fueran considerados civiles, su nacionalidad sería un criterio decisivo para determinar si pueden beneficiarse del estatuto de “persona protegida” al ser detenidos. Según el artículo 4 del IV Convenio, éste no se aplica a los nacionales de la parte que efectúa la detención ni a los nacionales de Estados neutrales o aliados, excepto si no existiesen relaciones diplomáticas *normales* entre dichos Estados y el Estado que realiza la detención. Por el contrario, en una situación de ocupación, los nacionales de Estados neutrales y aliados tendrían derecho al estatuto de “persona protegida”, salvo que existiesen relaciones diplomáticas *normales* entre el Estado aliado y la Potencia ocupante.

En cualquier caso, si a un *foreign fighter* no se le concediese el estatuto de prisionero de guerra o de “persona protegida” según los Convenios III y IV, podría beneficiarse aún de las garantías mínimas establecidas en el artículo 75 del PA I, aplicables a cualquier persona que se halle en poder de una parte y no tenga derecho a un trato más favorable.

¹⁰⁹ ICTY, Trial Chamber, Prosecutor v. Delalic et al (Celebici Case), 16 de noviembre de 1998.

¹¹⁰ DÖRMANN, K. (2003), *Unlawful Combatants*, CICR, pp. 607-611.

En los conflictos internos, la nacionalidad de los combatientes extranjeros carece de importancia, ya que no se reconoce un estatuto de prisionero de guerra ni de “persona protegida” como tal. El DIH se aplica a todas las personas afectadas por el conflicto, sin distinción. Los combatientes extranjeros “fuera de combate” podrán, por tanto, acogerse a las garantías del artículo 3 común y del PAII, cuando resulten aplicables, así como a las salvaguardias de las normas consuetudinarias en vigor.

Por último, el papel del CICR en relación con los combatientes terroristas extranjeros es el mismo que respecto de cualquier persona capturada o detenida en el marco de un conflicto armado. Si esta detención se produce en un conflicto internacional, y reúnen las condiciones para que se les confiera el estatuto de prisionero de guerra o de “persona protegida”, se ha de garantizar al CICR el acceso hasta ellos. Si se trata de un conflicto interno, el CICR puede ofrecer sus servicios humanitarios a la parte que los ha detenido y visitarlos con la aprobación de la autoridad relevante.

En definitiva, el fortalecimiento de la normativa antiterrorista a escala mundial, en los últimos tiempos, no puede llevar a sustraer esta figura del ámbito de aplicación del DIH cuando el telón de fondo de sus acciones sea el de un conflicto armado. No debe confundirse el escenario bélico presente con la amenaza terrorista futura.

C. EL PAPEL DE LA MUJER EN LOS ESCENARIOS DE CONFLICTO

*“¡Oh, mujeres! ¡Mujeres! (...)
¿Qué ventajas habéis obtenido de la revolución?
Un desprecio más marcado, un desdén más visible”*

Olympe de Gouges,
Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana

La consideración de las mujeres en los conflictos armados ha sufrido profundas transformaciones¹¹¹ desde que, en la Antigüedad, fuera tenidas, junto a las tierras y demás posesiones del enemigo vencido, por parte integrante del botín de guerra. La mujer ha pasado, de incardinarse en la categoría de víctimas de los procesos bélicos, acreedoras de una especial protección por un genérico “respeto

¹¹¹ LINDSEY, C. (2000), “Las mujeres y la guerra”, RICR, N° 839, pp. 561-580.

debido a los inocentes¹¹² y por su particular exposición a actos de violencia sexual, a tenerse en cuenta su participación activa en las distintas fases del conflicto, como agente del mismo.

Desde una perspectiva tradicional, dado que las mujeres habían quedado históricamente apartadas de los procesos de toma de decisiones política y de las actividades bélicas, puede afirmarse que el desarrollo de las protecciones internacionales previstas para la mujer en tiempo de guerra estuvo estrechamente relacionado con la evolución de los principios relativos al respeto y protección de la población civil, como es el principio de distinción o discriminación¹¹³.

No fue hasta la Segunda Guerra Mundial cuando la incorporación de la mujer a las fuerzas armadas y los movimientos de resistencia se hizo sistemática (si bien estos avances siguen mostrándose insuficientes¹¹⁴). Es a partir de entonces, con la aprobación de las cuatro Convenciones de Ginebra, cuando se desarrollan las protecciones específicas de la mujer en el marco de las protecciones otorgadas a otras categorías de víctimas de guerra, tales como lo prisioneros de guerra. Se parte del reconocimiento de que las mujeres se benefician, en igualdad de condiciones con los hombres, de la aplicación del DIH¹¹⁵. En los Convenios de Ginebra y sus PA se incorporaron también prohibiciones, tanto explícitas¹¹⁶ como implícitas, de la violencia sexual contra mujeres civiles, que fue reconocida como crimen de lesa humanidad en el Estatuto del Tribunal de Nuremberg y como crimen de guerra ante el Tribunal Militar de Tokio. Un proceso que tendría en el nombramiento, en 2012, de Zainab Haya Bangura, de Sierra Leona, como primera Representante Especial sobre la Violencia Sexual en los Conflictos uno de sus hitos más recientes.

Pero esta preocupación adquiere un nuevo relieve con la Resolución 1325 (2000), que inicia la Agenda Mujeres Paz y Seguridad, la cual subraya la importancia de que las mujeres participen en pie de igualdad en la prevención y solución de los conflictos y la consolidación de la paz, al proclamar que “la paz está inextricablemente unida a la igualdad entre hombres y mujeres”. Su rasgo más destacable es el reconocimiento del papel de las mujeres como combatientes, pacificadoras, activistas y políticas. No en vano, cuando se incluye a las mujeres

¹¹² Enunciado por la Escuela de Salamanca, en el contexto de sus teorías sobre la “guerra justa”, defendiendo la idea de que en la guerra sólo es lícita la violencia necesaria para la consecución del bien público.

¹¹³ Ya el Código Lieber, adoptado como código militar para el ejército de la Unión durante la guerra civil norteamericana, reconoció expresamente la vigencia del principio de distinción, que desarrolló en varias disposiciones, entre las cuales se contienen referencias específicas a la mujer.

¹¹⁴ En los últimos años, los Estados han adoptado nuevas políticas y medidas legislativas para fomentar la incorporación de las mujeres a las fuerzas armadas pero el porcentaje, que ha variado del 7,4% de 1999 al 10,6% en 2015, sigue siendo bajo (*Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing Peace, A Global Study on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325*, Milán, 2015, pp. 137-139.)

¹¹⁵ Artículo 3 común; artículo 12 del I Convenio; artículo 12 del II Convenio; artículo 16 del III Convenio; artículo 13 del IV Convenio; artículo 27 del IV Convenio.

¹¹⁶ Artículo 27 del IV Convenio; artículos 75 (2) (b) y 76.1 del PA I; artículo 4.2 (e) del PA II.

en los procesos de paz, se aprecia un incremento del 20 por ciento en la probabilidad de que el acuerdo dure, al menos, dos años, y del 35 por ciento de que el acuerdo se mantenga durante, por lo menos, quince años¹¹⁷.

Con las lecciones extraídas del Estudio global sobre la aplicación de la Resolución 1325 en sus quince años de existencia, el último exponente, y repulsivo para su revisión, es la Resolución 2242 (2015), la octava de la Agenda, impulsada por España durante su mandato como miembro no permanente del Consejo de Seguridad en el bienio 2015-2016, con dos objetivos declarados: poner en práctica el marco normativo ya existente y completarlo con referencias a nuevas circunstancias no tenidas en cuenta en las Resoluciones anteriores, como el importante papel de la mujer en la lucha contra el terrorismo y la radicalización¹¹⁸, cada vez más entremezclados con los procesos bélicos actuales. Además, esta Resolución se ve complementada por la Resolución 2331 (2016) sobre la trata de seres humanos en conflictos armados, que incluye un novedoso tratamiento de la violencia sexual como táctica terrorista, ante episodios como los protagonizados por la organización terrorista nigeriana Boko Haram¹¹⁹.

Precisamente por esta razón, al objeto de integrar la Agenda Mujer, Paz y Seguridad en la respuesta de la comunidad internacional frente al extremismo violento y el terrorismo, la Resolución exhorta a los Estados miembros y a entidades de Naciones Unidas (como el Comité contra el Terrorismo) a que aseguren la participación de las mujeres y las organizaciones de mujeres en la elaboración de las estrategias de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento. Ello en un panorama en que asistimos al nacimiento de una “nueva subcultura yihadista femenina”, con un 13,7 por ciento de mujeres entre los individuos que se han desplazado a zonas de conflicto en Siria e Irak para integrarse en las filas del Estado Islámico¹²⁰, y con documentos como el manifiesto de la Brigada al-Khansaa¹²¹, unidad operativa compuesta exclusivamente por mujeres, que describe el papel de las mujeres en el contexto de la *guerra santa*.

Una parte importante de la revisión de esta Agenda lo constituye el documento del Consejo de Seguridad, éxito de la diplomacia española, aprobado el 13

¹¹⁷ STONE, L. (2015). *Study of 156 peace agreements, controlling for other variables*, “Quantitative Analysis of Women’s participation in Peace Processes” en *Reimagining Peacemaking: Women’s Roles in Peace Processes*.

¹¹⁸ Como señala la nota de concepto distribuida por España, “a pesar de que la utilización de la violación, la esclavitud sexual y otras formas de violencia sexual han sido identificadas como parte de los objetivos estratégicos, ideología y las bases de grupos extremistas como el ISIS (...) y Boko Haram, el análisis del papel de las mujeres como víctimas (...) así como perpetradoras y agentes de prevención y respuesta (...) continua sin ser abordado de forma adecuada”.

¹¹⁹ <http://www.elmundo.es/internacional/2015/05/02/55449e80e2704eab1d8b4570.html>

¹²⁰ GARCÍA CALVO, C. (2015), *Las mujeres del Estado Islámico*, Comentario Elcano 22/2015.

¹²¹ TORRES DÍAZ, D. (2015), *La propaganda del Daesh también es cosa de mujeres. De Umm Sumayyah al-Muhajirah en Dabiq al manifiesto de la Brigada al-Khansaa en Internet*, Documento de Opinión, IIEE.

de octubre de 2015, en el que se contienen los compromisos en esta materia de todos los participantes. En el caso de España, su compromiso con esta Agenda se materializó, en primer lugar, en la puesta en marcha, el 29 de febrero de 2016, del Grupo Informal de Expertos del Consejo de Seguridad sobre Mujeres, Paz y Seguridad, presidido por España y Reino Unido durante el año 2016. Durante el primer semestre de 2017, el Grupo celebró reuniones sobre Nigeria y el Lago Chad, Yemen, Mali e Irak.

El 23 de septiembre de 2016, en Nueva York, el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación presidió el acto de lanzamiento de la Red de Puntos Focales sobre Mujeres, Paz y Seguridad; un foro con el que se pretende mejorar la aplicación de los compromisos, compartiendo experiencias y buenas prácticas. A la primera reunión de la Red, en la Casa Mediterráneo en Alicante, en abril de 2017, asistieron representantes de 61 países y más de 100 puntos focales. El debate se centró en las barreras estructurales en la igualdad de género, el papel de las mujeres en la prevención y la lucha contra el extremismo violento y la participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de los Planes Nacionales de Acción. La próxima reunión se celebrará el 21 de septiembre de 2017, en Nueva York, en los márgenes de la semana ministerial de la AGNU.

La actualización del Plan Nacional de Acción de 2007 fue otro de los compromisos anunciados por España. Finalmente, el II Plan de Acción Nacional de Mujeres, Paz y Seguridad fue aprobado en Consejo de Ministros el pasado 28 de julio, con una vigencia de seis años, y la previsión de realizar informes de seguimiento presentados en sede parlamentaria. Es destacable que este documento contiene referencias al DIH y un apartado sobre la radicalización. Contempla cuatro áreas temáticas de actuación: violencia sexual en conflicto y violencia basada en género; mujeres y niñas refugiadas; género y prevención y lucha contra el extremismo violento y el terrorismo, y trata de mujeres y niñas. El Plan también fija las organizaciones internacionales (Naciones Unidas, Unión Europea, OTAN, OSCE, entre otras) y países y áreas geográficas prioritarias en la acción exterior del Plan (Afganistán, Mali, República Centroafricana, Colombia, Palestina, Líbano y Ucrania).

España está plenamente comprometida en la lucha contra la violencia de género en todos los frentes y bajo todas las perspectivas. Así, por ejemplo, se pretende celebrar el 18 de septiembre de 2017 en Nueva York una “Reunión de alto nivel contra la explotación y abusos sexuales” en la que se presentaría el denominado “Círculo de Liderazgo” contra la explotación y los abusos sexuales por el personal al servicio de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Además, tanto el Código Penal como el Código Penal militar españoles contemplan penas agravadas para el abuso sexual, tanto en territorio nacional como durante las operaciones internacionales. Por otra parte, España se encuentra en la fase final

de certificación de su *Emergency Medical Team-EMT START*; habilitado para dar respuesta a casos de violencia sexual y de género.

A lo expuesto se suma la importante labor de la Oficina de Acción Humanitaria, que aborda las cuestiones de género tanto en desastres naturales como en conflictos armados. Ésta prioriza la financiación de proyectos humanitarios con marcador de género 2a y 2b (IASC), y 2 (DGECHO), esto es, intervenciones que integran totalmente las consideraciones de género y edad y/o que contribuyen de manera significativa a la igualdad de género.

En los últimos años, desde la OAH se ha apoyado el Llamamiento Especial sobre Violencia sexual del CICR 2013-2016, dirigido exclusivamente a prevenir y abordar la violencia de género en conflictos armados. En 2016 con 300.000 euros y en 2015 con 500.000 euros. Asimismo, ésta financia proyectos a oenegés para ejecutar intervenciones de protección integral a mujeres en riesgo y a supervivientes de violencia de género (por ejemplo, en las comunidades más vulnerables de la Franja de Gaza), y también intervenciones con ACNUR en diversos contextos en materia de prevención y asistencia a la violencia sexual en conflicto, particularmente, en Palestina, Jordania, Líbano y Colombia. En Palestina, la OAH ha financiado en 2016 a ONU Mujeres con 150.000€ para la puesta en práctica del proyecto “*Engendering Humanitarian Action in Palestine*” - *Introduciendo la perspectiva de género en la Acción humanitaria en Palestina*, y asegurar que la respuesta humanitaria contribuya a la igualdad de género y aborda las necesidades y prioridades de mujeres, hombres, niñas y niños de forma equitativa y efectiva.

En el curso de la Cumbre Mundial Humanitaria, España adquirió una serie de compromisos en género, incluidos bajo el epígrafe “Mesa 2 Mujeres y niñas: catalizando acción para conseguir la igualdad de género”. Entre ellos, merece especial mención el de la adhesión, a lo largo del año 2017, a la iniciativa *Call to Action on Protection from Gender-based Violence in Emergencies* para la protección contra la violencia de género en situaciones de emergencia, que aboga por priorizar la prevención y la respuesta a esta violencia en las fases iniciales de las emergencias, así como en la respuesta humanitaria.

En conclusión, España ha sido uno de los actores más activos a la hora de abordar los desafíos planteados por el renovado papel de la mujer en los escenarios de conflicto, que ha pasado de víctima a agente activo. Es tiempo ahora de honrar los compromisos adquiridos y de prepararse para hacer frente a los nuevos retos que, sin duda, surgirán.

5. LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE LOS CONFLICTOS ARMADOS

A. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO SANITARIO Y EDUCATIVO

*“Considero que un herido es un ser que sufre,
no un enemigo contra el que hay que luchar”*

Henri Dunant, *Recuerdo de Solferino*

En tiempos remotos la regla habitual era la muerte o la mutilación del vencido. Fueron los postulados humanistas de las grandes religiones los que se preocuparon por la suerte de los cautivos y permitieron la creación de órdenes humanitarias, cuyo ejemplo paradigmático lo constituye la actividad hospitalaria de la Soberana Orden militar y hospitalaria de San Juan de Jerusalén, de Rodas y de Malta, en el marco de las Cruzadas.

Pero no es hasta el siglo XVII cuando se suscriben los primeros acuerdos entre beligerantes, permitiendo la actuación del personal sanitario en el campo de batalla y la recogida de heridos, mediante treguas¹²². Se impone la conciencia del buen trato, pero no la necesidad de prestarlo. Henri Dunant asiste, impotente, al sufrimiento de la batalla de Solferino, que lo llevará a alumbrar la idea de la Cruz Roja¹²³, al grito de: “¡Qué señuelo para los corazones nobles y compasivos, retar los mismos peligros que el guerrero, pero con una misión de paz, de consolación y de abnegación, totalmente voluntaria!”¹²⁴.

¹²² OTERO SOLANA, V. en RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, *Op. cit.*, p. 649-650.

¹²³ En tanto que organismo que protege jurídicamente a las víctimas de los conflictos, al personal que las atiende y a sus medios, con reconocimiento internacional, que complementase los servicios de sanidad militar y cuyos miembros fueran reconocidos mediante un signo distintivo respetado por las partes.

¹²⁴ DUNANT, H. (1982), *Recuerdo de Solferino*, CICR.

Desde el Convenio de Ginebra de 1864 para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos en los ejércitos en campaña, la asistencia a los militares heridos y enfermos significó el inicio del DIH moderno. Las disposiciones de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, así como el Derecho consuetudinario aplicable, consagran la protección de los heridos y enfermos, el personal sanitario y el personal humanitario dedicado exclusivamente a misiones médicas, sus medios de transporte y equipo, los hospitales y otros establecimientos sanitarios. La protección de las unidades sanitarias sólo cesaría con su utilización para cometer actos perjudiciales para el adversario, al entenderse que se ha vulnerado su estatuto¹²⁵. Sin embargo, una serie de situaciones (como la presencia de armas ligeras de autoprotección)¹²⁶ no implicarían la pérdida de dicha protección.

La profusa regulación normativa ha sido completada, bajo la égida de las Naciones Unidas, por las Resoluciones del Consejo de Seguridad 2175 (2014) y 1502 (2003), relativas a la protección del personal humanitario, las Resoluciones 1265 (1999), 1296 (2000), 1674 (2006), 1738 (2006), 1894 (2009) y 2222 (2015), relativas a la protección de los civiles en los conflictos armados, las Resoluciones 1539 (2004) y 1612 (2005), relativas al establecimiento de un mecanismo de vigilancia y presentación de informes sobre los niños y los conflictos armados, y la Resolución 1998 (2011), relativa a los ataques contra escuelas y hospitales, así como las declaraciones pertinentes de su Presidencia relativas a la protección de los civiles en los conflictos armados y a la protección del personal sanitario y el personal humanitario en zonas afectadas por los conflictos.

Sin embargo, a pesar de esas obligaciones, siguen perpetrándose actos de violencia, así como bloqueos a la prestación de asistencia humanitaria, e incluso de asistencia médica, a las poblaciones necesitadas. Ante episodios como los ataques a estructuras sanitarias en Saná¹²⁷ o Alepo¹²⁸, pero sobre todo el bombardeo estadounidense sobre un hospital de MSF en la ciudad afgana de Kunduz¹²⁹, España promovió en el Consejo de Seguridad la Resolución 2286 (2016) sobre acceso y protección de la atención sanitaria en situaciones de conflicto armado, y lo hizo con el apoyo del CICR y su programa *Asistencia de salud en peligro*, cuya finalidad es encarar el problema de la violencia contra los pacientes, los trabajadores y las instalaciones de salud y los vehículos sanitarios, y fortalecer la seguridad del acceso a la asistencia de salud en conflictos u otras situaciones de emergencia.

Se trata de la primera Resolución comprensiva en la materia, que nace en un contexto en que los ataques a hospitales se emplean como táctica de guerra.

¹²⁵ Artículo 21 I Convenio de Ginebra; artículo 34 II Convenio de Ginebra; artículo 13 PA I.

¹²⁶ Artículo 22 I Convenio de Ginebra; artículo 35 II Convenio de Ginebra.

¹²⁷ <https://www.google.es/amp/s/www.nytimes.com/es/2016/08/15/un-bombardeo-sobre-un-hospital-de-medicos-sin-fronteras-en-yemen-mata-a-15-personas/amp/>

¹²⁸ <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37531032>

¹²⁹ https://www.google.es/amp/s/EPLais.com/internacional/2015/10/03/actualidad/1443851836_383736.amp.html

Como se ha adelantado, el apoyo de socios de distintas regiones geográficas (Nueva Zelanda, Egipto, Uruguay y Japón) logrado por España, contribuyó a su desvinculación de todo contexto bélico específico y, en última estancia, a su adopción con éxito.

Desde entonces, España ha participado activamente en el Grupo de Amigos de la Resolución 2286, con la adopción de medidas legislativas y de formación o la discusión de posibles instrumentos de rendición de cuentas (como, tal vez, la activación de un órgano *ad hoc* por el propio “Estado afectado”¹³⁰). Así, el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Ildefonso Castro, en su visita a Naciones Unidas, en mayo de 2017, presidió el evento paralelo “Un año desde la adopción de la Resolución 2286”, organizado por España y centrado en su aplicación sobre el terreno en conflictos como los de Siria, Sudán, Yemen o Afganistán. En esta misma línea, se prevé la celebración de un acto de alto nivel, con ocasión de la semana ministerial de 2017, que ponga de relieve la importancia del cumplimiento de esta Resolución y permita una reflexión sobre su desarrollo futuro.

Estrechamente vinculada con la protección dispensada por el DIH a los enfermos y heridos se halla la protección que se otorga a la infancia en los conflictos armados y a sus derechos en tiempo de guerra, como el derecho a la educación y la cultura. Pues bien, la protección de los niños¹³¹ se inicia con la impronta humanitaria que aportan los Convenios de Ginebra al *ius in bello*, especialmente respecto de los sectores más vulnerables, como los enfermos o los menores de edad. En el “Derecho de Ginebra” se recogen, por primera vez, disposiciones que se refieren de manera específica al niño como categoría aparte.

Por otro lado, y como reacción a las atrocidades cometidas contra la población judía durante la Segunda Guerra Mundial, en 1948 se aprobó el Convenio para la prevención y sanción del delito de genocidio, en cuya definición se incluye, entre otras prácticas, la de impedir los nacimientos en el seno de un grupo y la de trasladar por la fuerza niños de un grupo a otro. Y, en 1949, la Declaración sobre los derechos del niño va a reafirmar el deber de que el niño sea uno de los primeros en recibir asistencia en caso de desastre.

Sin embargo, la transformación de la naturaleza de los conflictos y de los medios y métodos de guerra utilizarían a una revisión de las normas de DIH en esta materia a partir de la década de los cincuenta. En 1974, la AGNU adoptó la Declaración sobre la protección de las mujeres y de los niños en período de urgencia y de conflicto armado, y los Protocolos de 1977 adicionales a los Convenios actualizaron y completaron la protección debida a los niños en situaciones de conflicto armado, tanto de carácter internacional como interno (se

¹³⁰ Concepto lato que puede referirse al Estado huésped o al propio Estado atacante, cuando defienda el carácter fortuito del ataque y busque una depuración de las responsabilidades.

¹³¹ Existen diversas categorías de niños (*nasciturus*, *bebés recién nacidos* y *lactantes*, *menores de siete años*, *menores de dieciocho años*, etc.) que reciben una protección especial en razón de su edad.

introduce, por ejemplo, la cuestión relativa a la participación de los niños en los conflictos armados con la figura de los “niños soldado”¹³²). Finalmente, en 1989 se aprobó la Convención sobre los derechos del Niño, que se ha visto completada, en relación con su participación en las hostilidades, por medio del Protocolo Facultativo sobre la participación de los niños en los conflictos armados¹³³.

Esta cuestión ha venido a ocupar también un lugar destacado en la agenda de las Naciones Unidas, sobre todo en la labor del Secretario General y de su Representante Especial para los niños en los conflictos armados, así como del Consejo de Seguridad en sus Resoluciones 1261, 1314, 1379, 1460, 1539, 1612, 1882, 1998, 2068 y 2225; que han introducido en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz tareas relacionadas con la protección de los niños. Pero esta preocupación impregna la totalidad del sistema de Naciones Unidas, como se hizo patente, por ejemplo, en la última sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, en marzo de 2017, donde se trató la cuestión de la violencia sexual en conflicto, también contra hombres y niños.

Entre los derechos del niño protegidos en tiempo de guerra, y además de la indispensable referencia a la integridad física y moral —cuya principal amenaza procede de los actos de violencia sexual¹³⁴—, una de las preocupaciones prioritarias es asegurar su educación, y la continuidad de su cultura y sus tradiciones. Varias disposiciones de los Convenios de Ginebra protegen este derecho, de manera especial en el caso de los niños huérfanos o que hayan quedado separados de sus familiares¹³⁵, y los niños que sean objeto de medidas de evacuación¹³⁶. En ambos casos, se establece que se deberá asegurar su educación por medio de personas de su misma nacionalidad, lengua y religión. También se protege la continuidad de la educación de los niños internados¹³⁷ y de los niños en territorios ocupados¹³⁸. En relación con los conflictos armados sin carácter internacional, se hace referencial expresa, dentro de las garantías fundamentales del artículo 4 del PA II, al deber de proporcionar a los niños educación, incluida la educación

¹³² La regulación de la participación de los niños en los conflictos armados quedó plasmada, por primera vez, en los PA de 1977. A estos les siguió el PF del 2000 a la Convención sobre los derechos del niño. Pero el fenómeno no ha ido sino en aumento (en escenarios como Mozambique, Sierra Leona, Liberia, RDC o Chechenia). Se calcula que más de 300.000 niños participan actualmente en unos 30 conflictos armados en el mundo. La Corte Penal Internacional ha condenado a los señores de la guerra congoleños, Thomas Lubanga en 2012 y Germain Katanga en 2014, por el alistamiento y reclutamiento de menores de edad.

¹³³ BERMEJO GARCÍA, R., La protección internacional de los niños en los conflictos armados, en el Anuario de la UNED, Annales XII-XIII, Barbastro, 1995-2000, pp. 10-11.

¹³⁴ Los Convenios de Ginebra establecen expresamente el deber de respetar la integridad física y psíquica (artículos 27 del IV Convenio; 75 del PA I; 3 común a los cuatro Convenios y 4.2 del PA II). Junto a esta protección general, varias disposiciones del DIH hacen referencia a la protección especial de la mujer y del niño contra la violencia sexual (artículos 27 del IV Convenio; 76 y 77 del PA I).

¹³⁵ Artículos 24 y 50 del IV Convenio de Ginebra.

¹³⁶ Artículo 78 del PA I.

¹³⁷ Artículo 94 del IV Convenio.

¹³⁸ Artículo 50 del IV Convenio.

religiosa o moral. En cuanto a la protección de las escuelas, en sentido material o físico, las normas de DIH prohíben, en general, los ataques contra los civiles (incluidos los niños y los docentes) y los bienes civiles, salvo que hayan perdido su protección —y sólo durante ese tiempo—. También se exige que las partes adopten precauciones en los ataques y frente a los efectos de éstos.

De lo analizado se desprende que la regulación jurídica de la protección del ámbito educativo en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales resulta más escueta que la protección conferida al sector sanitario, lo cual se explica por los propios orígenes del DIH. Además, la Cumbre Humanitaria reveló que sólo el 2 por ciento de la financiación humanitaria se destina a la educación; por lo que se creó el fondo “La Educación No Puede Esperar” para reunir 3.850 millones de dólares en cinco años y asegurar que los niños y jóvenes afectados tengan una educación segura, gratuita y de calidad para 2030. Por estas razones, se impone un escrutinio más escrupuloso en la práctica y un mayor celo en la prevención y detección de ataques a las infraestructuras educativas.

Sobre el terreno, se observan casos de escuelas que sufren daños directos o accidentales (como ha ocurrido, en repetidas ocasiones, en el marco del conflicto sirio), o que son utilizadas con fines militares. A veces, se almacenan o abandonan armas y municiones en su interior o sus inmediaciones (un procedimiento común por parte de milicias como Al Shabab en Somalia), exponiéndolas a ser atacadas como objetivos militares. Además, las partes en los conflictos acuden con frecuencia a las escuelas para reclutar a niños (por ejemplo, el autodenominado Estado Islámico en localidades sirias como Decir ez-Zor según la Oficina de Derechos Humanos de la ONU) que, a veces, padecen violencia sexual en éstas o en sus alrededores. Por ello, en ocasiones, los padres impiden que sus hijos asistan a la escuela y los docentes dejan de acudir. Además, los niños desplazados y privados de libertad son particularmente vulnerables por su exclusión del sistema educativo.

En respuesta a esta problemática, el CICR despliega numerosas actividades educativas dirigidas a los niños afectados por las hostilidades. Vela por el establecimiento de espacios seguros para la enseñanza, la reconstrucción de los establecimientos dañados y la colaboración con profesores y estudiantes para reducir su exposición y vulnerabilidad ante la violencia¹³⁹. Además, apoya iniciativas de las autoridades locales para la escolarización de los niños desplazados o privados de libertad¹⁴⁰, así como programas educativos y de formación profesional orientados específicamente a la reintegración de los niños que hubieran estado asociados a fuerzas o grupos armados en sus familias y comunidades¹⁴¹.

¹³⁹ Por ejemplo, la Cruz Roja de Madagascar toma parte en el proyecto *Ampinga*, cuyo objeto es combatir el acoso y la violencia que han llevado a que en algunas escuelas la tasa de absentismo alcance un 25%.

¹⁴⁰ La Fundación Karam, con sede en Estados Unidos, trabaja con las familias sirias en el sur de Turquía.

¹⁴¹ Los estudiantes de la escuela pública Eduardo Santos, en Medellín, participan en el proyecto de *Violencia Urbana*, organizado para mitigar sus consecuencias humanitarias en las comunidades.

España ha sido particularmente activa en este campo durante su presencia en el Consejo de Seguridad, habiendo promovido, entre otras, la ya citada Resolución 2286 (2016) y la Resolución 2225 (2015) sobre niños y conflictos armados, desde el entendimiento de que es necesario que ambas agendas se sincronicen y se refuercen mutuamente.

Dentro de esta agenda, y en el caso particular de España, ocupa un lugar muy destacado la Conferencia Internacional sobre Escuelas Seguras. La *Declaración sobre Escuelas Seguras* y sus Directrices para prevenir el uso militar de escuelas y universidades durante conflictos armados, adoptadas en Oslo en mayo de 2015, en colaboración con organismos como la Coalición mundial para la protección de la educación de ataques, supusieron el nacimiento de un nuevo paradigma marcado por la consideración de los lugares de educación como zonas de paz. España fue uno de los primeros en suscribirla, y ha apoyado desde entonces esta iniciativa, como muestra la presencia de una delegación de alto nivel en la II Conferencia Internacional, celebrada en Buenos Aires en 2017, o sus gestiones diplomáticas para animar a los países de la Comunidad Iberoamericana a unirse a ella.

En fin, el avance en la protección de los sectores de la salud y la educación, dos de los derechos inviolables del ser humano, consagrados en todas las declaraciones y convenciones en materia de derechos humanos¹⁴², así como dos de los elementos cuya salvaguardia alimenta las preocupaciones presentes en la propia génesis del DIH; es y ha de seguir siendo un prioridad de la comunidad internacional en su conjunto, y de España en concreto.

B. LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES CULTURALES

“Aquí, donde ahora reina este silencio tétrico, se oyó en tiempos el bullicio de la multitud. Estas piedras esparcidas por el suelo, guardada hoy de reptiles inmundos, fueron un día suntuosos palacios y templos a los dioses. Aquí se alzó en otro tiempo una ciudad opulenta; aquí existió un imperio poderoso. El silencio de las tumbas reemplaza ahora el bullicio de las plazas públicas. ¡Así perecen las obras de los hombres! ¡Así sucumben imperios y naciones!”

Conde de Volney, *Las ruinas de Palmira*

Si bien ha sido constante en la Historia la preocupación por los efectos devastadores de la guerra en relación con las obras de arte, por los saqueos, destrucción y botines a que han venido siendo sometidas, y que a lo largo de los siglos han producido pérdidas, desapariciones y traslados forzosos de un sinnúmero

¹⁴² V. gr. Artículos 25 y 26 de la DUDH; artículos 12 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

de ellas (piénsese, por ejemplo, en las cariátides de Partenón), no aparecen unas normas concretas para su protección hasta las postrimerías del siglo XIX, cuando comienza la codificación de las leyes y usos de la guerra.

Se recogieron algunas prescripciones en las Convenciones II, IV y IX de La Haya¹⁴³, de 1899 y 1907, respectivamente, y en el Pacto de Washington, de 1935, también conocido como “Pacto Roerich”, suscrito por los miembros de la Unión Panamericana, institución que más tarde daría origen a la actual Organización de los Estados Americanos (OEA). A tenor de las mismas, en los sitios y bombardeos debían tomarse todas las medidas necesarias para proteger, en cuanto fuera posible, los edificios consagrados al culto, a las artes, a las ciencias y los monumentos históricos¹⁴⁴.

Pero fue a raíz de la creación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en virtud del Convenio de Londres de 16 de noviembre de 1945, cuando se encomendó expresamente a una institución la conservación y protección del patrimonio universal de libros, obras de arte y monumentos de interés histórico o científico, bajo la reflexión, expresada en su Preámbulo: “puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz”.

Fruto de ello es el Convenio de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, en el que las Altas Partes contratantes se comprometen salvaguardar y respetar los bienes culturales en caso de conflicto armado, frente a la creciente amenaza de destrucción consecuencia del desarrollo de la técnica de la guerra. Al mismo tiempo se concluyó un Protocolo para impedir la exportación de los bienes culturales de un territorio ocupado, y garantizar la devolución de los mismos al término de las hostilidades a las autoridades competentes del territorio de procedencia.

El aludido Convenio amplía el concepto tradicional de “bienes protegidos”¹⁴⁵, para incluir no sólo bienes inmuebles sino también bienes muebles, señalados por medio de un emblema, el Escudo Azul. Distingue entre unos bienes culturales de protección general y otros a los que coloca bajo una protección especial¹⁴⁶,

¹⁴³ Artículo 27 del Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre y del nuevo Reglamento de la guerra terrestre, anejos a la II y IV Convención, respectivamente; artículo 5 de la IX Convención de La Haya, sobre bombardeo por fuerzas navales en época de guerra.

¹⁴⁴ PIGNATELLI Y MECA, F. (2015), *La protección de los bienes culturales en los conflictos armados*, 4.º Encuentro Profesional MECD: Lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales, 14 y 15 de diciembre de 2015.

¹⁴⁵ Artículo 1: “Para los fines de la presente Convención, se considerarán bienes culturales, cualquiera que sea su origen y propietario: a. Los bienes, muebles o inmuebles, que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos (...); b. Los edificios cuyo destino principal y efectivo sea conservar o exponer los bienes culturales muebles definidos en el apartado a. (...); c. Los centros que comprendan un número considerable de bienes culturales definidos en los apartados a. y b., que se denominarán «centros monumentales».”

¹⁴⁶ Siempre que cumplan una serie de requisitos: que se encuentren a suficiente distancia de un centro industrial o de cualquier objetivo militar importante, que no sea utilizados para fines militares y que estén inscritos en el Registro Internacional de que dispone la UNESCO al efecto.

lo que garantiza su inmunidad y obliga a abstenerse de cualquier acto de hostilidad respecto de ellos, y de toda utilización de dichos bienes o sus proximidades con fines militares, salvo en casos excepcionales de necesidad militar ineludible y mientras ésta subsista¹⁴⁷. La protección especial, y la inmunidad aparejada, se extienden también al traslado de bienes culturales que, cuando se haga al extranjero, instituye al Estado *ad quem* en depositario hasta el fin del conflicto.

A este instrumento específico vinieron a sumarse, con idéntica finalidad, ciertas disposiciones de los Protocolos de 1977¹⁴⁸, a raíz de una enmienda propuesta por las delegaciones de España, Grecia y Jordania. Éstos confieren protección a determinados bienes culturales (“los monumentos históricos, obras de arte y lugares de culto que constituyen el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos”), en una suerte de régimen de protección especial que no exige, en este caso, la inscripción en un Registro Internacional ni contempla la posibilidad de suspender la inmunidad ante una necesidad militar ineludible. Por tanto, tales bienes no pueden ser atacados bajo ningún concepto, salvo que estén siendo utilizados en apoyo del esfuerzo militar por la parte en cuyo territorio se encuentren.

Con todo, conflictos como el de los Balcanes (con hitos como la destrucción de la Biblioteca de Sarajevo en 1992¹⁴⁹), y la constatación del escaso número de bienes inscritos, movieron a la UNESCO a emprender un proceso de mejora del régimen jurídico aplicable, que condujo a la adopción del Segundo Protocolo a la Convención de La Haya, de 1999. En él se desarrolla el contenido de la obligación general de salvaguardia con la enumeración de medidas preparatorias (como la elaboración de “inventarios” de bienes culturales para prevenir su exportación ilícita o facilitar su devolución) y de respeto; se restringe el concepto de “necesidad militar imperativa”¹⁵⁰ y se hacen extensivas sus disposiciones a los conflictos armados de carácter internacional.

Sin embargo, quizá el mayor logro del Segundo Protocolo sea la sustitución *de facto* del fallido sistema de “protección especial”¹⁵¹ de la Convención de 1954 por

¹⁴⁷ Artículo 11: “(...) La necesidad no podrá ser determinada más que por el jefe de una formación igual o superior en importancia a una división. Siempre que las circunstancias lo permitan, la decisión de suspender la inmunidad se notificará a la Parte adversaria con una antelación razonable. La Parte que suspenda la inmunidad deberá, en el plazo más breve posible, notificarlo por escrito, especificando las razones, al Comisario General de los Bienes Culturales previsto en el Reglamento para la aplicación de la Convención.”

¹⁴⁸ Artículo 53 del PA I y 15 del PA II.

¹⁴⁹ La Biblioteca era un símbolo de Sarajevo y evidencia de esa tolerancia anclada en Bosnia-Herzegovina, parte de la entonces Yugoslavia, herencia del Mariscal Tito. Con su incendio, a manos de la artillería serbia, se redujeron a cenizas textos de un valor incalculable, de hasta seis siglos de antigüedad, en todas las lenguas y alfabetos que habían convivido en la península de Los Balcanes y especialmente en territorio bosnio.

¹⁵⁰ Sólo podrá invocarse para utilizar bienes culturales con fines militares o para dirigir un acto de hostilidad contra los mismos cuando se trate de obtener una ventaja militar que resulte imposible, en la práctica de otra manera (artículo 6). Es decir, cuando -y durante todo el tiempo en que- ese bien cultural, por su función, haya sido transformado en objetivo militar.

¹⁵¹ Hasta esa fecha, sólo la Ciudad del Vaticano, un refugio en la Alta Austria, otro en Alemania y seis en Holanda habían sido inscritos en el Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial.

un nuevo sistema de “protección reforzada”, que se abre a todos los bienes culturales, muebles o inmuebles, siempre que constituyan un patrimonio cultural de la mayor importancia para la humanidad¹⁵², estén protegidos por medidas nacionales adecuadas, jurídicas y administrativas, que no sean utilizados con fines militares o para proteger instalaciones militares, y desde el momento en que se inscriban en una Lista Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Reforzada¹⁵³.

No obstante, a pesar de la prolija regulación en la materia y de que el Estatuto de la Corte Penal Internacional haya definido estas conductas como crimen de guerra, subsisten múltiples amenazas al patrimonio cultural, como los ataques deliberados, los daños colaterales, la codicia de comerciantes y coleccionistas, y el vandalismo de las facciones en conflicto. Preocupa hoy, en especial, la destrucción intencionada de obras de arte, monumentos históricos o bibliotecas, principalmente a manos de grupos armados no estatales, como las organizaciones terroristas de corte salafista, pero también por regímenes islamistas como el de los *taliban* en Afganistán. Sus acciones tienen una fuerte carga simbólica, pues al destruir los budas de Bamiyán en Afganistán, los toros alados de Nínive, los manuscritos de Timbuctú o los templos de Palmira se trata de hacer desaparecer una cultura y una civilización borrando sus vestigios.

Como reacción a estos hechos, y reconociendo la poderosa función que desempeña la cultura en la creación de cohesión social y su contribución a la reconciliación y la paz, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en su Resolución 2100 (2013) relativa a Malí y su resolución 2139 (2014) relativa a la República Árabe Siria, hizo un llamamiento a la protección del patrimonio cultural y la diversidad, integrándola en el marco de operaciones humanitarias, de recuperación y de reconstrucción.

Entre las iniciativas internacionales en la materia, conviene resaltar la puesta en marcha en octubre de 2015 por la UNESCO, en colaboración con la Policía Cultural italiana, del proyecto *United for Heritage* que aboga por la creación de unos “casco azules de la cultura”, compuestos por fuerzas de seguridad pero también por historiadores y expertos, con el fin de ofrecer a los Gobiernos su asesoramiento para preservar el patrimonio artístico perjudicado por la guerra y los desastres naturales.

En el caso particular del conflicto sirio, la UNESCO ha creado un Observatorio internacional en línea para vigilar la situación del patrimonio cultural en

¹⁵² Se trata de una remisión al concepto de “patrimonio mundial” usado en la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972.

¹⁵³ A solicitud, únicamente, del Estado bajo cuya jurisdicción o control se halla el bien ante el Comité para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, creado por el Protocolo Segundo. Se mantiene, pues, el principio de rotación pero se precisa que el citado Comité podría invitar al Estado a que formule esta solicitud, por recomendación de otros Estados, el Comité Internacional del Escudo Azul y otras organizaciones no gubernamentales (artículo 11).

Siria¹⁵⁴, y ayudar mediante la cooperación internacional a proteger el patrimonio del país. A través de este proyecto, se han podido detectar excavaciones ilegales en sitios arqueológicos (por ejemplo, el de Heraqla), el saqueo de museos y el tráfico ilícito de bienes culturales. Y, con ello, se han podido adoptar medidas como la digitalización de los inventarios y archivos de los museos sirios a partir de testimonios, imágenes y vídeos del público, y de misiones arqueológicas nacionales e internacionales. También se ha procedido a la movilización de redes de voluntarios de las comunidades locales y a la cooperación de UNESCO con sus socios (INTERPOL¹⁵⁵, ICOMOS¹⁵⁶, ICCROM¹⁵⁷), fuerzas policiales especializadas y países vecinos, en el marco de la Convención de 1970 para impedir el tráfico ilícito de bienes culturales, mediante el fortalecimiento de los controles fronterizos en Siria.

El compromiso de la comunidad internacional se ha hecho extensivo a otros escenarios bélicos. Ante la retirada del Estado Islámico de algunas zonas de Irak, la UNESCO organizó una reunión internacional de expertos, en febrero de 2017, para fijar acciones prioritarias de protección del patrimonio de las zonas liberadas. En Libia, la UNESCO ha facilitado la elaboración de una estrategia global orientada a desarrollar la capacidad nacional necesaria para prevenir el saqueo de bienes culturales, y se han impartido sesiones de formación centradas en la labor de los agentes de policía y de aduanas. En Malí, la UNESCO está contribuyendo a la rehabilitación de los mausoleos de Timbuctú.

Por su parte, España ha liderado o se ha adherido a diversas iniciativas internacionales en la materia. En el marco de Naciones Unidas, ha contribuido a la adopción de diferentes Resoluciones en relación a la protección del patrimonio histórico en Siria e Irak. Destaca especialmente la Resolución 2199 (2015), adoptada por unanimidad el 12 de febrero de 2015 por el Consejo de Seguridad. Dicha Resolución insta a los Estados miembros a que adopten todas las medidas para prevenir y evitar el comercio de patrimonio cultural sirio e iraquí, y otros bienes de importancia arqueológica, histórica, cultural, científica o religiosa que hayan salido ilegalmente de Irak desde el 6 de agosto de 1990 y de Siria desde el 15 de marzo de 2011. En la UNESCO, España ha apoyado en todo momento la actuación de la Directora General en el marco de esta organización, y ante el Consejo de Seguridad y la Corte Penal Internacional.

¹⁵⁴ <http://www.unesco.org/new/es/safeguarding-syrian-cultural-heritage/>

¹⁵⁵ La INTERPOL incluirá con carácter prioritario la información pertinente en la base de datos sobre obras de arte robadas para facilitar la identificación y la recuperación de objetos sirios robados.

¹⁵⁶ El Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS) es una organización no gubernamental con sede en París. Se fundó en 1965 y su objetivo consiste en promover la aplicación de la teoría, la metodología y las técnicas científicas a la conservación del patrimonio arquitectónico y arqueológico.

¹⁵⁷ El Centro Internacional de Estudios de Conservación y Restauración de los Bienes Culturales (ICCROM) es una organización intergubernamental con sede en Roma. Fue creado por la UNESCO en 1956 y sus funciones consisten en llevar a cabo programas de investigación, documentación, asistencia técnica, formación y sensibilización pública.

En el seno de la UE, España ha impulsado los Reglamentos 1210/2003 y 36/2012 del Consejo, que prohíben la importación, exportación y transferencia de bienes culturales de Irak y Siria cuando existan graves sospechas de que dichos bienes hayan abandonado el país sin el consentimiento de su legítimo propietario o infringiendo la legislación nacional. Además, ha apoyado la inclusión de la protección del patrimonio cultural en el mandato de las misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Por último, a nivel interno, España ha realizado un inventario de bienes culturales con vistas a asegurar su protección en caso de conflicto armado. Se ha aprobado, asimismo, en año 2017, el Plan Nacional de Emergencias y Gestión de Riesgos en el Patrimonio Cultural, que comprende las medidas de emergencia aplicables en caso de conflicto armado, y se ha constituido el Comité Nacional del Escudo Azul. Además, la Comisión Española de Derecho Internacional Humanitario analizará en una próxima reunión una propuesta de la Cruz Roja Española para la inscripción de bienes culturales españoles en la Lista de Bienes bajo Protección Reforzada, y su posterior señalización.

Finalmente, con ocasión de la IV Reunión Universal de DIH, la delegación española presentó el libro elaborado por la AECID “Conservación Preventiva para Todos. Una Guía Ilustrada”, así como la aplicación para teléfonos móviles “Conservación Patrimonio”. Con ellos se busca que toda persona que esté en contacto habitual con los bienes culturales de su comunidad, y no tenga formación en este campo, pueda actuar en situaciones de emergencia, bien detectando posibles amenazas o daños y dando la voz de alarma, o bien tomando las primeras medidas para evitar mayores males.

En conclusión, el estudio de la protección de los bienes culturales en los conflictos armados muestra cómo la *damnatio memoriae* o el lucro ilícito que pretenden quienes aprovechan los escenarios bélicos para entregarse a la destrucción o al expolio del patrimonio cultural no será posible siempre que la profusa normativa internacional existente encuentre su apoyo en una cooperación internacional igualmente sólida.

6. CONCLUSIONES

Tras el estudio de todo lo hasta ahora expuesto, parecen esclarecerse algunas de las incógnitas que se planteaban antes de iniciar estas páginas. En síntesis, el Derecho Internacional Humanitario está mejor preparado para hacer frente a las guerras actuales de lo que podría esperarse a juzgar por el tiempo transcurrido desde la adopción de algunas de sus principales normas.

Atendiendo a la coercitividad de sus preceptos, se desprende la necesidad de promover un debate que, bajo el liderazgo de los Estados, aborde los grandes problemas de la escena humanitaria internacional sin centrarse en ningún conflicto en particular y alcanzando compromisos por medio del consenso. No se ha creado, hasta el momento, ninguna instancia que permita este tipo de discusión, por lo que el Foro de Estados propuesto por el CICR y Suiza se antoja una buena oportunidad para colmar dicho vacío.

Sin embargo, no se trata de hacer *tabula rasa* respecto de los mecanismos de sanción existentes; más bien al contrario, de extraer valiosas lecciones de las limitaciones que éstos presentan. Asimismo, sería de utilidad prestar atención a las medidas de “aplicación” positiva que se han puesto en marcha en otras ramas del ordenamiento jurídico internacional, y que pudieran servir de modelo a los efectos oportunos. Por último, la experiencia previa de los Estados en otros foros, tanto la enriquecedora como la decepcionante, reviste un valor incalculable para aprender de sus aciertos y errores. En este sentido, España puede ofrecer el testimonio inestimable de su participación en distintas estructuras e iniciativas en la materia, en particular durante su reciente mandato en el Consejo de Seguridad.

Por otra parte, la sofisticación de la tecnología armamentística no ha alcanzado a volver caducas sus disposiciones. Antes bien, pese a la inexistencia de instrumentos convencionales específicos, se ha puesto de relieve la vigencia de preceptos fundamentales como el que exige examinar la licitud de las nuevas

armas que se desarrollan. Sobre esta base es posible el análisis de los riesgos que para el principio de precaución suponen los *drones*, cuya precisión puede degenerar en imprudencia; el desafío que los sistemas de armas autónomos letales representan para el principio de proporcionalidad, cuando es una máquina la que ha de ponderar circunstancias no siempre tangibles, o la amenaza que constituyen las operaciones cibernéticas para el principio de distinción, basamento de todo el cuerpo jurídico humanitario, al no existir más que un sólo ciberespacio, en el que todo está conectado. Sin embargo, el uso de los nuevos medios de combate puede llegar a ser obligatorio, en determinados casos y siempre que resulte razonable, cuando permitan un cumplimiento más estricto de estos principios que las armas tradicionales.

Y es que, aunque las nuevas armas puedan plantear dudas interpretativas en torno a conceptos asentados —como los de “ataque”, “daño” o incluso “arma”—, también ofrecen, por su propia complejidad, la oportunidad de definir criterios objetivos que puedan ser de utilidad general en la interpretación de nociones como la de civil que *participa directamente en las hostilidades*. Del mismo modo, tienen por virtud estimular la creatividad del jurista al inducirle, con el fin de colmar posibles lagunas legales, a trazar analogías con regulaciones anteriores, como la prohibición de las armas láser cegadoras, o con otros campos del Derecho, como la legislación en materia de productos defectuosos.

La inflación de los sujetos que participan en los conflictos armados del presente, así como su heterogeneidad, plantea ulteriores retos que demandan respuesta. Y la encuentran en la claridad interpretativa que proporcionan clasificaciones como la división de los conflictos atendiendo a su carácter internacional o interno, o de sus participantes en combatientes y civiles, sin torticeras categorías intermedias. No es nada desdeñable la seguridad jurídica que emana de la codificación garantista de los derechos y deberes de estos últimos en sus respectivos estatutos. La proverbial flexibilidad del Derecho Internacional Humanitario se hace eco, en este ámbito, de la globalización de las relaciones internacionales, al contemplar la posibilidad de que determinados individuos participen en las hostilidades al servicio de un Estado o un grupo armado de una nacionalidad distinta a la propia.

La indemnidad de las víctimas, en sentido personal y material, de los conflictos completa este análisis. Se aprecia aquí cierta desproporción entre la protección garantizada a unos sectores, como el sanitario, frente a otros, como el educativo, y que se ve subsanada a través de compromisos alcanzados en la práctica. La necesidad de un seguimiento atento de las iniciativas, y de un apoyo sólido de Estados y sociedad civil es no sólo la tónica general deseable sino una necesidad ineludible, en todos los colectivos y elementos.

A fin de cuentas, el Derecho Internacional Humanitario constituye hoy, igual que en tiempos pretéritos, una herramienta de incalculable valor para mitigar el sufrimiento producido por las guerras. Ante la constatación de la naturaleza belicosa del ser humano, queda establecer todas las trabas posibles para evitar que, por dolo o ignorancia, culmine su propia destrucción.

BIBLIOGRAFÍA

MANUALES Y ARTÍCULOS

ARTEAGA MARTÍN, F., *El Ejército de Tierra frente a la guerra híbrida*, III Jornadas El Ejército de Tierra y los retos futuros, 7 y 8 de marzo de 2017, Madrid.

ASH, L. (2015), *How Russia Outfoxes its Enemies*, BBC News Magazine, London.

BERMEJO GARCÍA, R. (2000), *La protección internacional de los niños en los conflictos armados*, Anuario UNED, Annales XII-XIII, Barbastro.

BOOTHBY, W. (2012), *Weapons and the Law of Armed Conflict*, Oxford University Press, Oxford.

BOOTHBY, W. (2013), *How Far Will the Law Allow Unmanned Targeting to Go?* en *International Humanitarian Law and the Changing Technology of War*, Martinus Nijhoff Publishers, Países Bajos.

DÖRMANN, K. (2003), *The legal situation of “unlawful/unprivileged combatants*, *International Review of the Red Cross*, n.º 849, Cambridge University Press, Cambridge.

DROEGE, C. (2012), *Get Off my Cloud: Cyber Warfare, International Humanitarian Law and the Protection of Civilians*, *International Review of the Red Cross*, n.º 886, Cambridge University Press, Cambridge.

DRZEWICKI, K. (2001) *The Possible Shape of a Reporting System for International Humanitarian Law: Topics to be Addressed*, Verlag Arno Spitz GmbH, Berlín.

DUNANT, H. (1982), *Recuerdo de Solferino*, CICR, Ginebra.

GARCÍA CALVO, C. (2015), *Las mujeres del Estado Islámico*, Comentario Elcano 22/2015, Madrid.

LIN, P., ABNEY, K. y BEKEY, G. (eds.) (2012), *Robot Ethics*. MIT Press, Massachusetts.

MILOSEVICH-JUARISTI, M. (2016), *El proceso de “reimperialización” de Rusia, 2000-2016*, Documento de trabajo, Real Instituto Elcano, Madrid.

LINDSEY, C. (2000), *Las mujeres y la guerra*, International Review of the Red Cross, nº 839, Cambridge University Press, Cambridge.

O'REILLY, M., Ó SÚILLEABHÁIN, A. y PAFFENHOLZ, T. (2015), *Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes*, International Peace Institute, Nueva York.

PÉREZ VENTURA, ÓSCAR (2014), *Mustafá Setmarián, el ideólogo de la Yihad moderna*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid.

PIFER, S. (2014), *Watch Out for Little Green Men*, Opinión, Brookings, Washington.

PIGNATELLI Y MECA, F. (2015), *La protección de los bienes culturales en los conflictos armados*, 4.º Encuentro Profesional MECD: Lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales, 14 y 15 de diciembre de 2015.

REDNECK, J. (2014), *Pro-Ukraine Militias are Forming to Counter the Pro-Russia Separatists*, PRI, Minneapolis.

REEVES, S. y WALLACE, D. (2015), *The Combatant Status of the “Little Green Men” and Other Participants in the Ukraine Conflict*, International Law Studies vol. 91, U. S. Naval War College, Newport.

RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, J. L. (2017), *Derecho Internacional Humanitario*, Tirant Lo Blanch, Valencia.

SCHMITT, M. (2012), *The Status of Opposition Fighters in a Non-International Armed Conflict en Non-International Armed Conflict in the Twenty-First Century*, International Law Studies vol. 88, U. S. Naval War College, Newport.

SCHMITT, M. (coord.) (2013), *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, Cambridge University Press, Cambridge.

SCHMITT M., GARRAWAY, C. y DINSTEIN Y. (2006), *Manual on the Law of Non-International Armed Conflict with Commentary*, International Institute of Humanitarian Law, Sanremo.

SHARKEY, N. E. (2012), *The Evitability of Autonomous Robot Warfare*, International Review of the Red Cross, nº 886, Cambridge University Press, Cambridge.

STONE, L. (2015). *Study of 156 peace agreements, controlling for other variables, “Quantitative Analysis of Women's participation in Peace Processes” en Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes*

TORRES DÍAZ, D. (2015), *La propaganda del Daesh también es cosa de mujeres. De Umm Sumayyah al-Muhajirah en Dabiq al manifiesto de la Brigada al-Khansaa en Internet*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid.

VV.AA. (2016), *SIPRI Yearbook 2016. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Oxford.

RECURSOS JURÍDICOS Y JURISPRUDENCIALES

Convenio de Ginebra de 12 de Agosto de 1949, para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña.

Convenio de Ginebra de 12 de Agosto de 1949, para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar.

Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949, relativo al trato debido a los prisioneros de guerra.

Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Protocolo I de 8 de junio 1977, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales.

Protocolo II de 8 de junio 1977, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.

Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, Comisión de Derecho Internacional, 2001.

CIJ, *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua v. Estados Unidos)*, 27 de junio de 1986.

ICTY, *Trial Chamber, Prosecutor v. Delalic et al (Celebici Case)*, 16 de noviembre de 1998.

ICTY, *Appeals Judgement, Prosecutor v. Tadic*, 15 de julio de 1999.

ICTY, *Prosecutor v. Stanislav Galic, Judgement (Trial Chamber)*, 5 de diciembre de 2003.

OTROS RECURSOS

Background Document: Features and Functions of a Potential Forum of States, CICR, 2017.

Balance España en el Consejo de Seguridad 2015-2016, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2017.

Comentarios de Bielorrusia sobre el Resumen Fáctico de la Segunda Reunión Formal. “Mecanismo Internacional, Imparcial e Independiente para Ayudar en la Investigación y el Enjuiciamiento de los Responsables de los Delitos de Derecho Internacional Más Graves Cometidos en la República Árabe Siria desde Marzo de 2011”, A/RES/71/248, AGNU.

Comentarios preliminares de la Delegación española en el marco de la Segunda Reunión Formal del Proceso Intergubernamental para el Fortalecimiento del Respeto del Derecho Internacional Humanitario.

Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas, Resolución de la AGNU 46/182, 1991.

Guía para Interpretar la Noción de Participación Directa en las Hostilidades del CICR, 2009.

Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing Peace, A Global Study on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325, ONU Mujeres, 2015.

Report on existing mechanisms, processes and initiatives dealing with IHL, CICR, 2017.

Joint Doctrine Note 2/11, The UK Approach to Unmanned Aircraft Systems, UK Ministry of Defence, 2011.

XXXII International Conference of the Red Cross and the Red Crescent: International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts, 2015.

XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: Fortalecimiento del cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario, 2015.

XXXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: Examen de mitad de periodo sobre los progresos realizados en relación con la aplicación de las Resoluciones y el cumplimiento de las Promesas, 2017.

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**ESTUDIO COMPARADO SOBRE LA PROTECCIÓN
Y ASISTENCIA CONSULAR A DETENIDOS
Y DOBLES NACIONALES**

MACARENA RUBIO SOBRÓN

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quiero agradecer la ayuda de la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios y de la Subdirección General de Protección y Asistencia Consular. Doy las gracias en especial a Javier Irazoqui González por haberme facilitado toda la información necesaria para elaborar esta memoria, además de resolver prontamente todas mis dudas de enfoque, metodología o materiales.

También quiero agradecer la colaboración, en sus respectivas áreas, de Paula Mongé Royo, Subdirectora de Cooperación Jurídica Internacional del Ministerio de Justicia, y de Javier Nistal Burón, Subdirector General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria del Ministerio del Interior.

Además, quiero dar las gracias a los diplomáticos y personal consular de Francia, Alemania, Italia, Reino Unido y Noruega que han participado en este estudio, por el tiempo que han dedicado a nuestras entrevistas y posteriormente a las preguntas de seguimiento, así como por el enorme interés que han demostrado en el contenido de este estudio. En particular, me gustaría agradecer su colaboración a Sylvie Guedah, Paulina Steube, Gilda Santangelo, Tatiana Taylor y Maija Kristine Smestad.

Por último, me gustaría dar las gracias al Cónsul General en Lisboa en el momento de la realización de mis prácticas en dicha ciudad, Arturo Laclaustra Beltrán, por permitir mi participación en las visitas a un total de siete centros penitenciarios en una circunscripción en la que hay una alta concentración de españoles privados de libertad. También estoy muy agradecida al Canciller, Luis Miguel Castañón Gutiérrez, así como a Pablo Ferreira Granero y a Francisco Bragado Hernández por haber ilustrado estas visitas con el relato de sus experiencias en la asistencia a detenidos durante décadas, en Portugal y en otros países.

I. INTRODUCCIÓN

En el extranjero residen más de dos millones cuatrocientos mil españoles y, a la vista de la tendencia de los últimos años, es previsible que dicho número continúe aumentando¹. En parte, este incremento está relacionado con la crisis económica sufrida en España, que ha llevado a algunos españoles a buscar oportunidades en otros países. Entre ellos, también debemos incluir a aquellos que, habiendo obtenido la nacionalidad española, frecuentemente por residencia, vuelven a sus países de origen y que son, por tanto, dobles nacionales.

Además, tenemos que considerar la existencia de un número indeterminado de españoles que viajan de forma temporal al extranjero, muchas veces como turistas². En las últimas décadas, también se ha constatado una evolución al alza de los viajes al extranjero entre los españoles, a la que no es extraña la expansión del turismo de masas.

Tanto los españoles residentes en el extranjero, como aquellos que viajan temporalmente, pueden ser arrestados por infracciones del ordenamiento jurídico del Estado en el que se encuentran. En no pocos casos, se trata de personas con enormes apuros económicos que son atraídas por organizaciones criminales para transportar cantidades relativamente pequeñas de droga a España o a otros países de Europa. Además, suelen recibir información engañosa en cuanto a la severidad del delito y las penas asociadas o a la probabilidad del arresto.

La opinión pública española se preocupa cada vez más por la situación de los españoles en el exterior, sobre todo cuando se produce una crisis, por ejemplo

¹ Instituto Nacional de Estadística (INE), Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE) a 1 de enero de 2017.

² Según la estadística Movimientos Turísticos de los Españoles (FAMILITUR) del INE, en el año 2016, realizaron 15.652.000 de viajes al extranjero (es decir 8,6% de los 182 millones de viajes que realizaron en total). Sin embargo, metodológicamente, lo que se mide es el número total de viajes en una unidad familiar, lo que no resulta del todo útil para determinar el número de españoles que viajan al extranjero. Por otro lado, la experiencia demuestra que los españoles no realizan un uso extendido del Registro de Viajeros cuando salen al extranjero.

una catástrofe natural, o cuando se encuentran en situaciones especialmente delicadas. En el caso de los españoles privados de libertad en el extranjero³, una serie de reportajes emitida en una cadena de televisión española durante el año 2013, que mostraba la vida de los españoles en cárceles extranjeras, tuvo un seguimiento notable en nuestro país⁴. De hecho, haciéndose eco de dicha emisión⁵, el Defensor del Pueblo investigó la situación de algunos españoles presos en diversas cárceles fuera de España, investigación que fue objeto de un informe titulado *La situación de los presos españoles en el extranjero*, de mayo de 2015.

A la vista de esta mayor atención por parte del público y de las recomendaciones del Defensor del Pueblo, se hace necesario reflexionar sobre el grado de protección y asistencia que España brinda a sus nacionales privados de libertad en el extranjero. Pero el Derecho Internacional en esta materia ofrece únicamente un marco de mínimos, por lo que, para profundizar en esta cuestión, debemos acudir al estudio de la práctica de algunos de los países de nuestro entorno.

El objetivo de esta memoria es situar el nivel de protección y asistencia que España presta a sus nacionales, incluyendo los dobles nacionales, privados de libertad en otros Estados, señalando los aspectos en los que destaca positivamente y sus áreas de mejora. La hipótesis de trabajo es que el nivel de protección y asistencia que presta España, especialmente en materia económica, se sitúa dentro de la escala superior en el marco comparativo general. No en vano, el informe de la Ponencia de estudio del Senado sobre esta materia, del que se tratará en el cuerpo de esta memoria, señala que nuestro sistema es, sin duda, no solo razonablemente eficaz para quienes están en estas circunstancias, en que a la gravedad de la cárcel se suma la lejanía de su país de origen, sino, además, es uno de los pocos sistemas de apoyo que prevén ayuda institucionalizada para sus ciudadanos presos en el exterior; más aún, la Ponencia es conocedora de que ha sido al encuestar sobre este extremo en otros países cuando, en algún caso, estos países se han interesado por el sistema vigente en España, como «importable».

Para la consecución del anterior objetivo, se ha procurado establecer un marco comparativo mediante una aproximación a los sistemas de protección y asistencia a detenidos de Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, y Noruega, todos ellos países que comparten con España una serie de principios y valores inspiradores de sus ordenamientos jurídicos, cierto componente cultural común y un desarrollo comparable de sus estructuras económicas y de asistencia social. El estudio de sus sistemas se ha realizado fundamentalmente a través de la legislación,

³ Teniendo presente el objeto de esta memoria, es decir, la realización de un estudio comparado de carácter práctico, podrán utilizarse indistintamente los términos *privado de libertad*, *detenido*, *encarcelado* o *preso*, salvo en los casos en que corresponda hacer una distinción jurídica o conceptual, lo que se señalará.

⁴ Cuota de audiencia media: 9,8%.

⁵ Informe «La situación de los presos españoles en el extranjero» del Defensor del Pueblo, de mayo de 2015. Pág. 30.

manuales, guías y demás información publicadas (en inglés, francés, italiano o español) en las páginas web de los distintos Ministerios o Servicios Consulares de los países concernidos, junto con la realización de entrevistas telemáticas o presenciales con los Cónsules, Oficiales consulares o Encargados de secciones consulares de dichos países en Madrid. Cabe mencionar que, además, de forma puntual, se ha acudido a referencias bibliográficas referidas a países distintos de los mencionados, completando con ello el marco comparativo.

El estudio ha confirmado, en general, la hipótesis de trabajo, siendo muy destacable la superioridad del nivel de la asistencia a los privados de libertad que presta España en materia económica. Sin embargo, se han apreciado algunos aspectos mejorables, más allá de los que frecuentemente se mencionan (como por ejemplo, la lentitud que muchas veces se achaca a la tramitación de los expedientes de traslado de detenidos a otros países). Estos aspectos, desarrollados en el cuerpo de este estudio, tienen como característica común que acaban por tener un impacto importante en cómo la opinión pública percibe el nivel de la asistencia y protección, cuestión que es, como hemos visto, un factor cada vez más relevante.

Antes de presentar la estructura de este trabajo, esta autora se permite hacer una referencia a la motivación personal en la elección de la materia objeto de la presente memoria. Es evidente que la materia consular cobra cada vez mayor importancia, por una cuestión cuantitativa, visto el aumento del número de españoles en el extranjero, y por otros factores, como por ejemplo, la resonancia e inmediatez en la transmisión de la información a través de las redes sociales e Internet y el impacto que ello puede tener en la política exterior. No en vano, la Estrategia de acción exterior establece como una de sus prioridades la de [s]ituar al ciudadano en el centro de la política exterior⁶. Dentro de la materia consular, parece de justicia centrar el ejercicio de reflexión que conlleva la realización de esta memoria en aquéllos españoles más vulnerables, especialmente teniendo en cuenta las circunstancias que llevaron a muchos de ellos a delinquir. Además, esta autora ha tenido la oportunidad en el pasado de ser voluntaria en una ONG, en un programa dedicado a madres, muchas de ellas extranjeras, internadas con sus hijos en cárceles españolas. Por último, la realización de prácticas en el Consulado General de Lisboa y el acompañamiento a los funcionarios y personal consular en las visitas a connacionales presos en su circunscripción han sido una inspiración y un aprendizaje muy importantes, así como lo han sido también las experiencias transmitidas por mis compañeros durante sus prácticas. Con humanidad y empatía como principales armas, y con menos recursos de los que sería deseable, los Cónsules, funcionarios y personal consular español en el exterior

⁶ Estrategia de Acción Exterior. Edición Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Febrero 2015. Pág. 43.

realizan una labor admirable, muchas veces bastante más allá de lo que les es razonablemente exigible.

Con el fin de situar el sistema de asistencia y protección de los españoles privados de libertad en el extranjero, comenzaremos por hacer un repaso del marco de Derecho Internacional en el que aquél se inscribe, para a continuación repasar la situación en España, incluyendo el marco jurídico, la actividad institucional y parlamentaria y las características de España como Estado receptor en esta materia, es decir, el trato dispensado a los extranjeros privados de libertad en nuestro país y las relaciones de nuestras autoridades judiciales y penitenciarias con las autoridades consulares de los países cuya nacionalidad ostentan. Seguidamente, se realizará un estudio comparado de nuestro sistema y los sistemas de varios países de nuestro entorno, centrándonos en el ámbito subjetivo (incluidos los supuestos de doble nacionalidad), el marco jurídico, las modalidades de asistencia y las ayudas económicas. Para terminar, reflexionaremos sobre el papel que tienen la gestión de la información y las expectativas en la materia consular, en general, y en la asistencia y protección de los privados de libertad en el extranjero, en particular.

II. MARCO DE DERECHO INTERNACIONAL

El incremento de desplazamientos internacionales es una realidad que afecta, en mayor o menor medida, a todos los países. Así, los Estados han visto incrementar el número de sus nacionales residentes o visitantes en países extranjeros, aumentando con ello el volumen de casos de protección y asistencia consular.

El marco básico de Derecho Internacional en el que se encuadran las relaciones entre dichos residentes o visitantes, el Estado del que son nacionales y el Estado en cuyo territorio requieren de protección y asistencia no es otro que el provisto por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, de 24 de abril de 1963 (CV63). Además, en función de cada caso, habría que tener en cuenta la existencia de tratados o acuerdos bilaterales o multilaterales que afectan a materias consulares, como por ejemplo, en el caso español, el Convenio Europeo sobre Relaciones Consulares, de 11 de diciembre de 1967 o el régimen de protección consular adoptado en el seno de la Unión Europea (UE).

En lo que atañe a la protección y asistencia de personas privadas de libertad, el artículo 36.1., apartados b) y c), de la CV63 dispone que:

- b) si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, le será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado;
- c) los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Asimismo,

tendrán derecho a visitar a todo nacional del Estado que envía que, en su circunscripción, se halle arrestado, detenido o preso en cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir en favor del nacional detenido, cuando éste se oponga expresamente a ello.

En primer lugar, cabe mencionar que, en la práctica, las menciones a *hallarse arrestado, detenido o en prisión preventiva* y a *hallarse arrestado, detenido o preso* se entienden de manera amplia, de tal forma que incluiría no sólo centros penitenciarios sino otro tipo de instituciones, en función de las circunstancias de cada caso, por ejemplo, un centro de inmigración o una institución psiquiátrica⁷. Por otra parte, en la práctica se entiende que el derecho del individuo de dirigir comunicaciones a la oficina consular, que deberán serle transmitidas sin demora, abarca también las comunicaciones que la oficina consular dirija a ese individuo, derecho, por otra parte, reconocido con carácter general en el apartado a) del artículo 36.1 de la CV63.

Un elemento relevante del artículo 36.1 de la CV63 está relacionado con la voluntad de la persona privada de libertad para establecer o permanecer en contacto con la oficina consular. Por su lado, el apartado b), refiriéndose a una privación de libertad en principio temporal, prevé la obligación de las autoridades del Estado receptor de informar a la persona detenida de su derecho a solicitar que se informe el hecho de su detención a las autoridades consulares de su nacionalidad. En una línea similar, el apartado c), referido a la situación de privación de libertad en virtud de sentencia firme, prevé el derecho de la persona encarcelada a oponerse a que las autoridades consulares de su Estado de nacionalidad le asistan.

En este punto, merece la pena recordar que el proyecto de artículos elaborado por la Comisión de Derecho Internacional en el que se basó la Conferencia de la CV63 preveía que las autoridades del Estado receptor informarían a las autoridades consulares del Estado que envía de forma automática. En la segunda Comisión de dicha Conferencia se rechazó por una mayoría muy restringida una enmienda “destinada a eximir a las autoridades territoriales del deber de información en los casos en que el extranjero detenido se opusiera. La propuesta quedó rechazada por una mayoría restringida ya que suponía una limitación de la soberanía personal del Estado que enviaba y por el peligro de ofrecer a las autoridades locales un pretexto fácil para justificar atrasos y negligencias en su colaboración con el Cónsul extranjero”⁸. Como bien refleja el vigente tenor literal

⁷ Schillings, T. J. A. (2016). *Article 36 of the Vienna Convention on Consular Relations. The development of the scope of the right to consular assistance to nationals imprisoned abroad under international law*. Thesis 2016 International and European law: track international law and human rights. Tilburg University (Países Bajos). Pág. 45.

⁸ MARESCA, A. (1974). *Las relaciones consulares*. Editorial Aguilar. Madrid. Pág. 225

del artículo 36 de la CV63, finalmente la Asamblea Plenaria de la Conferencia optó por la opción rechazada en la segunda Comisión, es decir, eliminar el carácter automático de la información a las autoridades consulares, supeditándola a la voluntad de la persona detenida. Ahora bien, “dicha norma se completa, sin embargo, al establecer una doble obligación a cargo del Estado receptor: la primera se refiere al comportamiento de sus autoridades respecto a los extranjeros sometidos a medidas estrictas de su libertad personal; la segunda se refiere a la adaptación del Derecho interno del Estado a las normas del Derecho consular internacional.”⁹

A pesar de que la obligación de informar a la persona detenida de sus derechos es clara y no admite excepciones¹⁰, la práctica de los Estados es diversa. En este sentido, no es raro que la persona privada de libertad desconozca, o conozca con retraso, su derecho a solicitar que su detención se comunique a las autoridades consulares del Estado de su nacionalidad. Además de la falta de diligencia, la precariedad en los medios o motivos de similar índole que pueden afectar a algunos países, lo cierto es que hay legislaciones internas que impiden comunicar sin demora a las autoridades consulares el hecho de la detención. En relación con estos supuestos, constituye una salvaguardia para el Estado receptor lo dispuesto en el artículo 36.2 del CV63, que dispone que las prerrogativas a las que se refiere el párrafo 1 de este artículo se ejercerán con arreglo a las leyes y reglamentos del Estado receptor, debiendo entenderse, sin embargo, que dichas leyes y reglamentos no impedirán que tengan pleno efecto los derechos reconocidos por este artículo.

A pesar de la salvaguardia del artículo 36.2 de la CV63, cabe mencionar en este punto que, durante los trabajos preparatorios de la CV63, se discutió adoptar el siguiente tenor literal en artículo 36.1.a): (...) las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso indebido a la oficina consular competente¹¹, en lugar del actual sin retraso alguno. Por tanto, parece claro que los Estados parte en la CV63 acordaron que se comunicara la detención sin demora y en todo caso, con independencia de lo dispuesto por el derecho interno del Estado receptor. Estas cuestiones, junto con otras derivadas del área de los Derechos Humanos (DDHH), subyacen al debate de los regímenes de detención incommunicada y su compatibilidad con el Derecho Internacional.

Hasta aquí hemos esbozado el marco de mínimos que ofrece el Derecho Internacional Consular y que se completa a través de otras materias del Derecho Internacional. Entre estas últimas, ocupa un lugar destacado el área de los DDHH. Aunque un análisis profundo de estos últimos excede del alcance de este docu-

⁹ Ibid. Pág. 228.

¹⁰ Sentencias CIJ Caso LaGrand, de 27 de junio de 2011 y Caso Avena y otros nacionales mexicanos, de 31 de marzo de 2004.

¹¹ Op.cit.

mento, sí conviene tener en cuenta, por su conexión con la materia, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de reclusos (Reglas Nelson Mandela)¹², complementadas por las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de reclusas y medidas no privativas de libertad para mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)¹³, y, en el ámbito europeo, las Recomendaciones del Consejo de Europa relativas a los presos extranjeros¹⁴.

Con sus particularidades (por ejemplo, las previstas en relación con los hijos en las Reglas de Bangkok), las anteriores resoluciones regulan desde cuestiones relacionadas con los locales y las celdas, los servicios médicos o la alimentación, hasta el contacto con el mundo exterior, la religión o el derecho de queja de los reclusos, todo ello bajo el principio fundamental de que todos los reclusos serán tratados con el respeto que merecen su dignidad y valor intrínsecos en cuanto seres humanos¹⁵.

¹² Adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 70/175, de 17 de diciembre de 2015.

¹³ Adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 65/229, de 21 de diciembre de 2010.

¹⁴ Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros, de 10 de octubre de 2012.

¹⁵ Regla n.º 1 de las Reglas Nelson Mandela.

III. SITUACIÓN EN ESPAÑA

A. MARCO JURÍDICO

Como se ha visto, el marco de Derecho Internacional deja bastante margen a los Estados para configurar el desarrollo de las funciones consulares de forma distinta. Vamos a estudiar, en primer lugar y con mayor profundidad, el modelo español de protección y asistencia consular a ciudadanos privados de libertad.

Como la mayoría de los países de su entorno, España ha configurado su sistema como un conjunto de obligaciones y principios rectores que conciernen al Estado (y a las Comunidades Autónomas, dentro de sus respectivas competencias), más que como un conjunto de derechos que se reconoce a los ciudadanos.

En este sentido, cabe mencionar, en primer término, lo dispuesto en el artículo 42 de la Constitución Española (CE): *[e]l Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno.*

El desarrollo de este precepto constitucional lo encontramos, entre otros, en la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior (Estatuto de Ciudadanía en el Exterior). Aunque el artículo 42 CE parece referirse únicamente a los españoles que trabajan y, por tanto, residen en el extranjero, lo cierto es que el ámbito subjetivo del Estatuto de Ciudadanía en el Exterior incluye también a aquéllos que se desplazan temporalmente al extranjero (art.2.1.b). El artículo 5 del Estatuto de Ciudadanía en el Exterior establece que:

(...) La Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, prestarán especial atención a aquellos que se encuentren en situaciones de necesidad y a los privados de libertad, fundamentalmente a los condenados a la pena capital o cadena perpetua, así como a la ciudadanía española que haya sido víctima de delitos de lesa humanidad en procesos de represión política.

El Estado fomentará la adopción de medidas encaminadas a reforzar la tutela judicial de los españoles en el exterior, impulsando la firma de Tratados o Convenios en materias como reconocimiento de sentencias y defensa de los penados.

Reglamentariamente, se determinarán los supuestos en que la ciudadanía española residente en el exterior que carezca de recursos económicos podrá acceder a la asistencia jurídica gratuita cuando este beneficio no exista en el país de residencia.

El desarrollo reglamentario al que se refiere el artículo 5 anterior no ha sido llevado a cabo, tal y como destaca el Defensor del Pueblo en su informe de mayo de 2015¹⁶.

El principal desarrollo normativo de la protección y asistencia a presos lo constituye la Orden Circular 3.252, de 15 de julio de 2003, sobre españoles y presos detenidos en el extranjero (OC 3.252)¹⁷, desarrollada por la Instrucción de Servicio 118, de 5 de abril de 2005.

Además, en materia económica, debemos tener en cuenta lo dispuesto en la Orden AEX/1059/2002, de 25 de abril, de bases reguladoras de las ayudas de protección y asistencia consulares en el extranjero (Orden 1059/2002), en la medida en que prevé la existencia de ayudas destinadas a españoles presos detenidos en el extranjero. La Orden 1059/2002 se encuentra desarrollada por la Instrucción de Servicio 225 de 22 de julio de 2002 y fue actualizada por la Orden AEX/3119/2005, de 26 de septiembre.

Hay otras órdenes que completan el esquema de ayudas económicas: en primer lugar, la Orden AEC/603/2014, de 9 de abril, sobre concesión de ayudas para la asistencia jurídica a ciudadanos españoles que afrontan condenas de pena de muerte y, en segundo lugar, la Orden de 28 de marzo de 2017¹⁸, sobre concesión de subvenciones a instituciones asistenciales que prestan ayuda a españoles en situación de necesidad en el extranjero, lo que incluye a los españoles privados de libertad en el extranjero.

Para terminar, la Orden de 26 de mayo de 1995 por la que se crean los ficheros automatizados “Españoles Detenidos en el Extranjero”, “Exámenes de Intérpretes Jurados” y “Registro de Intérpretes Jurados”¹⁹, gestionados por el

¹⁶ Op.cit. Informe Defensor del Pueblo. Pág.62.

¹⁷ La OC 3.252 unificó en único instrumento normativo multitud de Órdenes circulares e Instrucciones de Servicio. En particular, las Órdenes Circulares derogadas e Instrucciones de Servicio derogadas son: OC 2.974, de 2 de enero de 1982, sobre el derecho de visita a nacionales en prisión; OC 3.061, de 1 de marzo de 1985, sobre deberes de los cónsules en casos de detenciones de españoles, alegación de malos tratos, régimen de visitas, gestión de indulto o petición de gracia; OC 3.079, de 20 de junio de 1986, sobre el Libro de visitas a detenidos españoles en el extranjero; OC 3.106, de 11 de diciembre de 1987, sobre protección a detenidos españoles en el extranjero; OC 3.111, de 11 de febrero de 1988, sobre asistencia a nacionales en el extranjero y repatriación; IS 321, de 14 de noviembre de 2002, de la SGPEE, que completaba lo dispuesto en la OC 3.111.

¹⁸ BOE núm. 97, de 24 de abril de 2017.

¹⁹ BOE núm. 138, de 10 de junio de 1995.

Ministerio de Asuntos Exteriores (hoy también de Cooperación, MAEC). Esta Orden regula la creación, bajo la responsabilidad de la Dirección General de Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares y Migratorios del MAEC (DGAC), del mencionado fichero que contiene los datos básicos sobre los nacionales españoles privados de libertad en el extranjero y que actualmente se gestiona desde un módulo de la aplicación SIGECO.

Sin ánimo de adelantar un estudio exhaustivo de esta regulación, que se realizará más adelante, con ocasión del estudio comparado, sí conviene hacer una breve referencia a la razón de ser de los dos principales instrumentos de desarrollo, esto es, de la OC 3.252 y la Orden 1.059/2002.

En su exposición de motivos, la OC 3.252 constata el crecimiento del número de ciudadanos españoles detenidos y presos en el extranjero, que, como hemos señalado, se ha agudizado desde el estallido de la crisis económica, así como el incremento de la atención y preocupación por parte de los legisladores, medios de comunicación y la sociedad civil. Además del propio beneficio que el recluso obtiene de la atención consular, la OC 3.252 señala el valor que ésta tiene en términos *de efecto de ejemplo a seguir para las autoridades penitenciarias locales*. Posteriormente pasa a desarrollar en sucesivos artículos la regulación aplicable a la asistencia que se presta a los ciudadanos españoles detenidos y presos en el extranjero.

Por su lado, la exposición de motivos de la Orden 1.059/2002 se hace eco, de forma acertada, tal y como se constata en la práctica, de la diversidad de situaciones que pueden darse, de tal forma que prevé un procedimiento general que permite cierta flexibilidad para adaptarse al supuesto concreto.

B. ACTIVIDAD INSTITUCIONAL, PARLAMENTARIA Y DE LA SOCIEDAD CIVIL

I. Actividad institucional: Informe del Defensor del Pueblo

El Defensor del Pueblo, como parte de su función de Comisionado por velar por el cumplimiento de los DDHH, entiende necesario prestar especial atención a la situación de los españoles privados de libertad en el extranjero. Tal y como se indica en su informe, los centros de privación de libertad son lugares propicios para la conculcación de los DDHH y a ello debemos añadirle, en este caso, otros factores que pueden contribuir a esa conculcación, como por ejemplo, las dificultades de comunicación o la lejanía de las familias de los detenidos.

De entre las quejas que recibe el Defensor del Pueblo, frecuentemente transmitidas por las familias, destacan, en primer lugar y con mucha diferencia (124 de las 224 quejas desde 2012 a 2014), las relacionadas con los expedientes de traslado para cumplir condena en España. Entre las siguientes, encontramos que-

jas relacionadas con los detenidos con enfermedades graves o crónicas (22 quejas), el incumplimiento de la OC 3.252 por parte de las autoridades consulares (19 quejas) y quejas relacionadas con la colaboración del Defensor del Pueblo y homólogos en la protección y asistencia a los detenidos en el extranjero (13 quejas).

El cuerpo del informe del Defensor del Pueblo comienza con el repaso de los sistemas penitenciarios de los países visitados en el marco de sus actuaciones, así como de la situación particular de los presos españoles en dichos países. En particular, se trata de visitas a cárceles en Perú, Colombia, Marruecos, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Panamá, Brasil y Grecia. A continuación, pasa a estudiar diversos aspectos que inciden en la situación de los presos en el extranjero, como por ejemplo, la asistencia consular, la asistencia económica o el traslado de presos. En los párrafos que siguen nos centraremos en las observaciones del informe del Defensor del Pueblo respecto de la protección y asistencia consular a los privados de libertad, incluyendo la asistencia económica.

En cuanto a la asistencia consular, el Defensor del Pueblo desgana el contenido de lo dispuesto en la Orden 3.252 y lo contrasta con la asistencia consular que se presta en la práctica. En este sentido, el Defensor del Pueblo señala a la ausencia de visitas por parte de los Jefes de oficina consular²⁰ en los casos en los que el nacional español se encuentra en una cárcel muy alejada de la ciudad donde se encuentra la oficina consular, encomendándose, en estos casos, a agentes consulares honorarios o religiosos o representantes de ONGs. Por otra parte, el informe da cuenta de que, en la práctica, no se conceden ayudas para el pago de la asistencia jurídica en países en los que, a pesar de la existencia de un sistema de defensa de oficio, los costes legales corren a cargo del detenido.

Respecto de la asistencia económica, el informe señala que la llamada “ayuda genérica” (120 euros mensuales, hasta un máximo anual de 1.200 euros) no es proporcionada a todos los detenidos españoles en todos los países del mundo. En primer lugar, se excluyen los detenidos en países con un nivel de desarrollo alto y que proporcionan a los presos una alimentación y atención sanitaria adecuadas. La DGAC establece, caso por caso, si un determinado país debe ser considerado, en el sentido anteriormente apuntado, equiparable a España, teniendo en cuenta la información que todas las oficinas consulares envían a principios de año sobre la situación de los centros penitenciarios ubicados en sus circunscripciones. Entre los países cuyos centros penitenciarios se consideran equiparables a los españoles encontramos, por ejemplo, a todos los Estados Miembros de la Unión

²⁰ Teniendo presente el objeto de esta memoria, es decir, la realización de un estudio comparado de carácter práctico, no se hará distinciones entre los distintos tipos de oficinas (Consulado, Viceconsulado, Agencia, Sección Consular, etc.), denominándose de forma genérica e indistinta *oficina consular* o *consulado*. Asimismo, nos referiremos de forma genérica a las *autoridades consulares*, lo que incluye indistintamente a funcionarios o empleados consulares.

Europea, salvo Bulgaria y Rumanía. En caso de que se trate de un detenido en un país distinto de los anteriores, también se denegaría la ayuda por circunstancias relacionadas con la situación personal del detenido, en caso de que él o su familia tengan recursos suficientes o se encuentren cobrando una pensión. Por último, hay casos en los que la ayuda económica es sustituida por ayudas en especie y gestiones conjuntas de la oficina consular y las autoridades penitenciarias locales ya que, por concurrir un alto nivel de violencia e inseguridad en el centro penitenciario, una ayuda en metálico podría poner en riesgo la integridad de los detenidos españoles.

También en relación con la asistencia económica, el informe del Defensor del Pueblo recoge las quejas de los presos españoles por la práctica consular consistente en comprar las medicinas que solicitan descontando el correspondiente importe de las ayudas que se les entregan. Son contrarios a esta práctica puesto que, arguyen, la ayuda es íntegramente necesaria para adquirir comida, productos de aseo, o incluso una cama, manta o lugar físico para dormir.

La comunicación entre el Defensor del Pueblo y la DGAC ha sido y continúa siendo fluida. Así, la DGAC informa periódicamente al Defensor del Pueblo sobre la situación de determinados privados de libertad en situaciones de especial vulnerabilidad y, además, los informes anuales que realizan las autoridades consulares son remitidos también al Defensor del Pueblo. El Defensor del Pueblo puede hacer recomendaciones a la DGAC a partir de dicha información. Por su relevancia y proximidad con la fecha del informe, podemos destacar la Recomendación realizada el 3 de junio de 2015 en la que insiste en algunos de las recomendaciones señaladas en su informe de mayo de ese mismo año, añadiendo otros, como por ejemplo, establecer mecanismos de ayuda para las personas que están en situación de libertad condicional o provisional que no pueden abandonar el territorio del tercer Estado mientras tengan responsabilidades pendientes, regular la obligación de las autoridades consulares de informar cada cuatro meses en los casos en los que el reo esté condenado a muerte o cumpliendo cadena perpetua o mejorar los canales de comunicación con las familias, regulando la forma concreta y periodicidad de las comunicaciones.

Además del Defensor del Pueblo, hay varias instituciones homólogas en el ámbito de las Comunidades Autónomas que han mostrado interés por la situación de los presos originarios de sus respectivos territorios en el extranjero, siendo especialmente destacable la actividad de la institución andaluza. No en vano, el grupo más numeroso de presos en el extranjero es el andaluz²¹. A título ilustrativo, el Defensor del Pueblo Andaluz publicó, ya en noviembre de 1996, un informe sobre la situación de los presos andaluces que cumplen condenas en cen-

²¹ Según la información proporcionada por la Subdirección General de Protección y Asistencia Consular, de los 1.328 presos en el extranjero, 155 proceden de Andalucía.

tros penitenciarios fuera de Andalucía²². Asimismo, podemos señalar, de forma más reciente, la Resolución del Defensor del Pueblo Andaluz, de 7 de diciembre de 2016, en la que se recuerda el contenido del artículo 5 del Estatuto de la Ciudadanía en el Exterior en relación con las competencias de las Comunidades Autónomas para colaborar y participar en la fijación de ayudas, recomienda promover un programa autonómico de ayudas y asistencia y sugiere la posibilidad de colaborar con la sociedad civil para el estudio y diseño de medidas de apoyo a la población andaluza afectada²³.

II. Actividad parlamentaria

Las condiciones de los presos españoles en el extranjero y, especialmente, el incremento de traslados de los mismos a España para el cumplimiento de sus condenas, ha sido objeto de preocupación de las dos Cámaras de las Cortes Generales.

En primer lugar, cabe señalar, en el año 2000, la constitución de una Ponencia de estudio, en el seno de la Comisión Constitucional del Senado, sobre la situación jurídica, personal y familiar de los ciudadanos españoles internados en prisiones de países extranjeros, cuyo informe fue presentado el 30 de septiembre de 2002²⁴.

El informe de la Ponencia de estudio del Senado termina con una serie de propuestas y recomendaciones que se dividen en tres grupos: de carácter preventivo, de carácter paliativo y asistencial y de carácter organizativo y programático. A continuación, recogemos un resumen de las recomendaciones y propuestas consideradas más relevantes en relación con el alcance de este estudio.

En cuanto a las primeras, constatando el predominio de los delitos relacionados con droga como causa de acusación o condena de presos españoles en el extranjero, la Ponencia recomienda la entrega de folletos indicativos de las penas por tráfico de drogas, especialmente en aquéllos lugares en los que las legislaciones sean más severas.

En cuanto a las medidas de carácter paliativo o asistencial, el informe se centra en aspectos tales como la conveniencia del mantenimiento de ayudas para la asistencia jurídica, el incremento de la partida presupuestaria destinada a ayudas, la suscripción de un convenio entre el MAEC y el Instituto Cervantes para la provisión de libros a presos o el fomento de la acción consular para agrupar

²² Informe sobre la situación de los presos andaluces que cumplen condenas en centros penitenciarios fuera de Andalucía, de noviembre 1996.

²³ Resolución del Defensor del Pueblo Andaluz formulada en la queja 16/0460 dirigida a Consejería de la Presidencia y Administración Local, Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, Consejería de Justicia e Interior, de 7 de diciembre de 2016.

²⁴ Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 16 de octubre de 2002. Ref. 514.

a los presos españoles en las cárceles más próximas a los consulados. Por otro lado, constata, de forma realista, cómo las oficinas consulares en el extranjero, con los medios humanos de que disponen, se encuentran desbordadas ante el incremento del número de presos. Por ello, recomienda la suscripción de convenios con ONGs locales o con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para proveer de personal cooperante a las oficinas consulares. Por último, recomienda que se promueva en el seno de la UE la ampliación de la política de protección y asistencia a nacionales de los Estados Miembros, destinando a ello fondos comunitarios, para prestarles asistencia letrada en el extranjero.

En lo que se refiere a las medidas de carácter organizativo y programático, propone el informe, en primer lugar, que la DGAC realice y envíe a la Comisión Constitucional del Senado un informe semestral sobre la situación personal y jurídica de los españoles encarcelados en el extranjero. Sin embargo, como hemos visto, actualmente es el Defensor del Pueblo la institución encargada de realizar un seguimiento de la atención a los encarcelados españoles en el exterior por parte de las autoridades consulares españolas, para lo que está en continua comunicación con la DGAC. Asimismo, propone mantener y potenciar la política de suscripción de convenios para el traslado de condenados en el extranjero, así como que se estudie la posibilidad, en ausencia de convenio, de que se pueda conceder excepcionalmente un traslado, por vía de reciprocidad, por razones humanitarias. Según la información facilitada por la Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional, la práctica internacional y española no permite la realización de traslados con base en el principio de reciprocidad, siendo en todo caso necesario que exista un convenio. Por último, la Ponencia propone la elaboración de un Real Decreto de protección consular de los españoles en el extranjero que contemple con mayor precisión las obligaciones de los Cónsules y, entre ellas, la de efectuar un mayor seguimiento de los detenidos y presos españoles.

Además del informe de la Ponencia, debemos señalar la Proposición no de Ley presentada por Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, de 18 de marzo de 2014²⁵. En dicha Proposición, se insta al Gobierno a continuar mejorando las políticas y acciones necesarias para asistir a presos españoles en países extracomunitarios y continuar agilizando su traslado a prisiones españolas. En particular, la Proposición no de Ley enfatiza la necesidad de aumentar la ayuda consular destinada a asistencia jurídica y a tratamientos médicos y farmacológicos, de incrementar la cooperación interministerial para la creación de una base de datos en la que se recojan elementos tales como la condena, el delito y la situación de los presos y, por último, de ampliar el número de convenios para el traslado de presos.

²⁵ Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 18 de marzo de 2014. Ref. 162/000841.

Por último, y de forma aún más reciente, cabe señalar la existencia de una Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, de 12 de mayo de 2017²⁶. Esta Proposición no de Ley se refiere, en su exposición de motivos, a la situación general y marco jurídico, haciendo especial hincapié en las implicaciones de DDHH, y al informe del Defensor del Pueblo. Asimismo, manifiesta que el Gobierno no ha adoptado en su totalidad las recomendaciones de dicho informe. De los doce puntos de los que consta la Proposición no de Ley, el primero insta al Gobierno español a adoptar dichas recomendaciones, los nueve siguientes reproducen, siguiendo el mismo orden, las nueve recomendaciones finales del informe del Defensor del pueblo. Los otros dos puntos instan al Gobierno a: (i) establecer marcos de colaboración con organizaciones humanitarias cuya labor viene siendo reconocida como fundamental para el tratamiento y asistencia legal de ciudadanos españoles presos en el extranjero y a (ii) incluir labores de prevención efectivas para evitar la captación de personas que puedan cometer delitos en el extranjero dentro del marco del Plan Nacional sobre Drogas.

III. Actividad de la sociedad civil

El papel de las instituciones benéficas, las ONGs o fundaciones, los religiosos, y los cooperantes es fundamental. Por un lado, la colaboración con estos colectivos puede resultar esencial, especialmente en aquéllos casos en los que la lejanía de los presos de la oficina consular es especialmente acusada. Pensemos, por ejemplo, en la circunscripción consular de Brasilia, que abarca 10 Estados con una extensión total de 5.043.142 km², lo que comporta un viaje de 40 horas para visitar a un ciudadano español privado de libertad en la región del Amazonas. Pero, además, estos colectivos ejercen una labor cada vez más intensa de defensa y promoción (*advocacy*), lo que tiene, sin duda, notable influencia en la formación de la opinión pública.

Sin ánimo exhaustivo, vamos a repasar a continuación los considerados principales actores de la sociedad civil en lo que se refiere a la asistencia a españoles privados de libertad en el extranjero.

En primer lugar, debemos destacar las instituciones asistenciales que prestan ayuda a españoles en situación de necesidad en el extranjero y que reciben subvenciones del MAEC por un importe total de 499.000 euros. Estas instituciones, constituidas en el extranjero, asisten a españoles en situación de necesidad y, por lo general, no se encuentran especializadas en un determinado colectivo de españoles, a excepción de las instituciones de asistencia a ancia-

²⁶ Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 12 de mayo de 2017. Ref. 161/001864

nos españoles. Entre estas instituciones, hay algunas que asumen la asistencia a ciudadanos españoles privados de libertad o, más frecuentemente, recién salidos de la prisión, como por ejemplo, la Pastoral de la Esperanza de Callao (Lima, Perú). La concesión de estas subvenciones exige la instrucción de un expediente por parte de la Subdirección General de Protección y Asistencia Consular del MAEC (SDGAC) que, entre los distintos criterios a considerar, estima positivamente que una determinada institución preste asistencia a ciudadanos españoles privados de libertad.

Por otra parte, cabe destacar la labor de la ONG Movimiento por la Paz que, desde el año 2010, desarrolla el Programa de Atención a Personas Detenidas en el Extranjero (PADE), centrado en el apoyo y asesoría en torno a la situación legal y social en la que se encuentran dichas personas y en la realización de campañas de prevención, en colaboración con el MAEC y el Plan Nacional sobre Drogas en las que, con crudeza tanto en las imágenes como en el mensaje, se sensibiliza a la población española sobre las posibles consecuencias del consumo o tráfico de droga en el extranjero.

Asimismo, podemos referirnos a la Fundación +34 que presta servicios de asesoramiento a las familias sobre los sistemas penitenciarios, servicios para mejorar las condiciones sociales, físicas y mentales de los encarcelados, a través de una red de voluntarios con presencia en diversos puntos del mundo, muchos de ellos en América Latina, así como servicios de reinserción. Esta Fundación tiene actualmente en vigor diversos convenios de colaboración con la Fundación Villalar, creada al amparo de las Cortes de Castilla y León, y con la Secretaría General de Emigración de la Xunta de Galicia, en virtud de los que recibe subvenciones para la realización de su labor²⁷. Además, destaca, en el ámbito de la asistencia jurídica, la labor de la Fundación de la Abogacía Española, alabada por el Defensor del Pueblo en su informe de mayo de 2015. Su actividad en esta materia se centra en el fomento de los traslados a España para el cumplimiento de condena y en el seguimiento de la situación de los presos una vez se encuentran cumpliendo condena en España.

Por último, podemos encontrar asociaciones circunscritas a casos particulares especialmente graves, como por ejemplo, la Asociación Pablo Ibar, para, entre otros, la consecución de fondos para pagar una defensa letrada eficaz para Pablo Ibar, condenado a muerte en los Estados Unidos de América. También se realizan, en esos mismos supuestos de especial gravedad, campañas puntuales, como por ejemplo la realizada en la plataforma web change.org por la familia de María Nieves García Alcaraz, condenada a cadena perpetua en Tailandia.

²⁷ En el caso de la Fundación Villalar el importe de la subvención anual es de 10.000 euros y, en el de la Secretaría General de Emigración de 12.000 euros.

C. ESPAÑA COMO ESTADO RECEPTOR

Existen varios motivos que aconsejan realizar una aproximación al sistema español como Estado receptor. En primer lugar, la plena vigencia del principio consuetudinario de reciprocidad en las relaciones entre Estados bajo el Derecho Internacional. Por otro lado, las condiciones de los centros penitenciarios en España, y su comparación con las del país donde el nacional español está privado de libertad, constituyen un parámetro para determinar la concesión de ayudas. Además, es muy probable que las condiciones que se dan en el sistema español contribuyan a formar las expectativas, en general altas, que el público tiene de los sistemas judiciales y penitenciarios extranjeros. Por último, en la medida en que las entrevistas para obtener información sobre los sistemas de otros países se han realizado a representantes consulares en Madrid, y a pesar de que el alcance de la presente memoria es general, dicha información se ve inevitablemente influida por la experiencia de los entrevistados en su relación con el sistema español.

Para ello, debemos acudir a lo dispuesto en Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECr), cuyo ámbito sustantivo en esta materia atañe más bien al ámbito del apartado b) del artículo 36.1 de la CV63, es decir, a la detención. Por otro lado, tenemos también que referirnos al Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario, que incide especialmente en la esfera del apartado c) del artículo 36.1 de la CV63, esto es, en el cumplimiento de condena o en la prisión provisional.

La LECr prevé que un extranjero no podrá ser detenido sino en los casos y en la forma que las leyes prescriban (art.489). Asimismo, recoge el derecho de los extranjeros a que se ponga en conocimiento de la oficina consular de su país su privación de libertad y el lugar de custodia y a ser asistido gratuitamente por un intérprete (art.520.2., apartados e y h). Cabe mencionar que, a pesar de lo dispuesto en el art. 36 de la CV63, la legislación española recoge una particularidad respecto del derecho del extranjero a solicitar que se comunique a las autoridades consulares de su nacionalidad el hecho de su detención. En lugar de reconocer dicho derecho como tal, otorgado ya por la CV63, las autoridades españolas comunican la detención a las autoridades consulares extranjeras de forma automática (art. 520.2. bis), lo que se realiza a través de procedimientos de comunicación preestablecidos a tal efecto, tal como se ha podido confirmar a través de las entrevistas realizadas.

Antes de repasar el régimen previsto en el Reglamento Penitenciario, debemos hacer una mención a la situación de las cárceles en España, siempre dentro del nivel europeo de condiciones penitenciarias, ya de por sí entre los superiores en el mundo. Dentro de ese marco europeo, España tiene una tasa de encarcela-

miento (número de presos por cada 100.000 habitantes) inferior a la media, aunque la ocupación de los centros es superior a dicha media, destacando como uno de los países con mayor población femenina privada de libertad. En general, las cárceles españolas son instalaciones correctas que ofrecen una asistencia adecuada, siendo especialmente destacable en los ámbitos sanitario y educativo²⁸. En suma, las condiciones de las cárceles españolas son equiparables a las de países de nuestro entorno, ya de por sí buenas, y, en ocasiones, mejores.²⁹

El Reglamento Penitenciario es coherente con esa realidad y, como vamos a ver a continuación, prevé un régimen benévolo. En primer lugar, recoge el derecho del interno a que se ponga en conocimiento de las autoridades diplomáticas o consulares su ingreso en prisión, de lo que las autoridades penitenciarias le informan, a ser posible en su idioma (art. 15.5). Por otro lado, las comunicaciones y visitas se organizan para intentar satisfacer las necesidades especiales de los reclusos extranjeros (art. 41.7) y se permite que puedan comunicarse, en locales apropiados, con los representantes diplomáticos o consulares de su país (art. 49.3).

También son informados de la posibilidad de solicitar traslado a otros países, si los convenios en vigor en España lo permiten, así como de sustituir las penas impuestas o a imponer por la medida de expulsión del territorio nacional. Para todo ello, los centros editan folletos de referencia en los idiomas de los grupos más significativos de internos. Además, hay ejemplares de los textos legales más relevantes para una situación penitenciaria en esos mismos idiomas a disposición de los internos extranjeros (art. 52).

Por otra parte, se prevé el fomento de la colaboración con instituciones y asociaciones dedicadas a la resocialización y ayuda de los reclusos extranjeros (art. 62.4). Se reconocen a los extranjeros las mismas posibilidades de acceso a la formación y educación que los nacionales, ofreciendo medios para aprender castellano u otra lengua cooficial, teniendo su formación básica carácter prioritario (art. 118.2 y art. 123.1). Además, las bibliotecas de los centros pueden disponer de publicaciones editadas en los idiomas extranjeros más usuales (art. 127.3). Y, por último, nuestro ordenamiento prevé que los extranjeros puedan disfrutar de la libertad condicional en su país de residencia, supeditándolo a las posibilidades del Derecho Internacional y a una serie de requisitos (art. 127.3).

²⁸ MACULAN, A., RONCO, D., VIANELLO, F. (2013) *Prison in Europe: overview and trends*. European Prison Observatory. Edizioni Antigone. Roma. Pág. 24-27.

²⁹ FCO Reino Unido. *Prisoner Pack Spain*. Pág. 9.

IV. ESTUDIO COMPARADO

A continuación, vamos a desarrollar el estudio comparado entre el sistema español de protección y asistencia a los privados de libertad en el extranjero y los sistemas de Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y Noruega. Además, haremos puntualmente mención a los sistemas de otros países, de los que se ha tenido conocimiento a través de referencias bibliográficas.

Para ello, este apartado se estructura en varios subapartados. Cada uno de estos últimos se divide, a su vez, en una primera parte referida al sistema español, una segunda parte referida a los sistemas de los países seleccionados y una breve conclusión-comparativa. Los títulos de los subapartados son: (A) Información estadística, que ofrece una comparativa de las poblaciones de nacionales de cada país privados de libertad en el extranjero; (B) Marco jurídico; (C) Ámbito subjetivo, en el que se comparan los colectivos colectivo que puede beneficiarse de la protección y asistencia consular (en ocasiones, como veremos, además de los nacionales, pueden ser residentes, familiares o refugiados), deteniéndonos en las particularidades que ofrecen los (D) Supuestos de doble nacionalidad; (E) Asistencia consular, incluyendo sus distintas modalidades (comunicación, visitas, etc.); (F) Ayudas económicas.

A. INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

I. Sistema español

Según la información facilitada por la DGAC, con fecha 31 de diciembre de 2016 consta la existencia de un total de 1.328 ciudadanos españoles privados de libertad en el extranjero, lo que representa un 0,002% de la población española. En cuanto a su evolución, desde 1996 sigue un constante descenso hasta los años 2011 y 2012 en los que se produce un marcado aumento, precisamente en los años de crisis económica más profunda. Desde 2014, sin embargo, se ha ido produciendo un paulatino descenso, en parte por la remisión de la crisis econó-

mica, al menos en su faceta más virulenta, y también por la consecución de un mayor volumen de traslados para el cumplimiento de condena en España en los últimos años.

En relación con las regiones donde se encuentran los españoles, destacan las regiones de Europa y América Latina y Caribe, que conjuntamente concentran prácticamente un 70% de los nacionales privados de libertad en el exterior³⁰. Además de estas regiones, debemos añadir Marruecos, con un total de 76 españoles privados de libertad, casi el 6% del número total de encarcelados, lo que es destacable para un solo país.

En cuanto a la población española privada de libertad en el extranjero, en primer lugar, destaca que el 12,3% son mujeres. Por autonomías de procedencia de los españoles privados de libertad, tras Andalucía (155), encontramos Cataluña (140), Madrid (128), Valencia (68), Galicia (45)³¹.

Respecto al tipo de delito, en un 67,69% de los casos, los españoles privados de libertad en el extranjero están acusados o cumpliendo condena por un delito de tráfico o consumo de drogas. Por lo que se refiere a su situación jurídica, un 58,3% está cumpliendo condena en virtud de sentencia, estando el resto a la espera de juicio. En cuanto a la duración de la pena, únicamente un 10,7% tiene condenas por tiempo superior a los 10 años. Por último, sólo un 16,2% piden el traslado a España. En cuanto a este último dato, cabe señalar que los convenios de traslado de presos prevén, para que pueda solicitarse el traslado, entre otros requisitos, que la sentencia debe ser firme y el reo debe haber cumplido una determinada parte de la condena. En muchas ocasiones, los españoles encarcelados en el extranjero prefieren no solicitar el traslado y beneficiarse, en su lugar, de los permisos o regímenes especiales que puedan corresponder según la legislación local, así como también, en su caso, de un indulto.

II. Marco comparado

Comenzando por Italia³², el número actual de encarcelados en el extranjero a finales del año 2016 era de 2.554, lo que representa el 0,004% de la población italiana. En cuanto a la evolución de dicho número desde el año 2000, observamos que el número permanece relativamente estable y comienza un descenso constante a partir del año 2004 hasta el año 2009. A partir de entonces y hasta el

³⁰ Porcentaje obtenido a partir de los datos de la DGAC. La mención a Caribe se refiere a Haití, con un condenado español. La mención a Europa se entiende hecha, además de a los países de la UE, a Andorra, Noruega y Suiza, donde también hay presos españoles. El porcentaje correspondiente a Europa es del 38,10% y el correspondiente a América Latina y Caribe del 31,7%.

³¹ Cabe señalar que hay un importante número españoles privados de libertad cuya comunidad de origen no consta (266) y 85 cuyo origen es extranjero.

³² Estos datos han sido obtenidos de los anuarios estadísticos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de la República italiana disponibles en su página web.

año 2014 se produce una subida pronunciada, habiendo descendido en los dos últimos años. Centrándonos en los datos a fecha de 31 de diciembre de 2016, en cuanto al reparto geográfico, el 76% se encuentra privado de libertad en alguno de los Estados Miembros de la UE. Por otro lado, un 19,1% está cumpliendo condena en virtud de sentencia, estando el resto a la espera de juicio. Por último, aunque no existen datos relativos al tipo de delito, según la información facilitada por las autoridades italianas, la experiencia dice que la proporción que representan las detenciones y condenas relacionadas con el consumo y tráfico de drogas es alta.

En el caso de Francia³³, con fecha 31 de diciembre de 2016 había un total de 2.284 privados de libertad en el extranjero, lo que supone un 0,003% de su población. Este número de privados de libertad supone un descenso respecto del año anterior, continuando hoy esa tendencia, ya que actualmente se atiende a unas 1.800 personas. En cuanto a la distribución geográfica, hay una alta concentración en Europa occidental (71%) y una particularmente alta presencia en España (40% del porcentaje anterior), seguida del Norte de África (9%) y el resto, en proporciones similares, se encuentran en Asia, África Subsahariana y América. El porcentaje de mujeres se sitúa entre el 8 y el 10%. Respecto al tipo de delito, el consumo y tráfico de drogas representa el 35%.

Respecto de Reino Unido, el último dato públicamente disponible corresponde a marzo de 2015³⁴. Entonces, había un total de 2.205 británicos privados de libertad en el extranjero, lo que representa un 0,003% de la población. Cabe mencionar que, desde el año 2009, cuando se contabilizaron un total de 6.493 británicos privados de libertad en el extranjero, dicho número ha seguido una tendencia de descenso hasta ahora. En cuanto al reparto geográfico, a pesar de las distorsiones que puedan derivarse de la presentación de la información³⁶, un 34% se encuentran privados de libertad en países europeos, siendo España, con diferencia, el país europeo que más detenidos británicos tiene en su territorio. Es muy notable la concentración de detenidos en Estados Unidos (23%), así como en algunos países de Asia y Oceanía (Australia, Tailandia, Filipinas, Japón). En cuanto al tipo de delito, el tráfico y consumo de drogas representa el 40,2%.

³³ Estos datos han sido facilitados por las autoridades y personal del Consulado General de Francia en Madrid.

³⁴ Respuesta del Directorio Consular del Reino Unido a una petición realizada al amparo de la Ley de Libertad de Información (Ref. 0755-15), de 21 de agosto de 2015. Existe un documento denominado «HEPLing British Nationals Abroad», 2015/2016, de carácter divulgativo, que contiene datos relativos a arrestos y detenciones en el exterior, pero no de forma completa o en valores absolutos.

³⁵ Documento «British Behaviour abroad» 2013/2014.

³⁶ El Directorio Consular entiende que si facilita el número exacto de británicos privados de libertad en un Estado en el que hay de uno a cinco detenidos contraviene la legislación en materia de protección de datos. Por ese motivo, en los Estados en los que hay menos de cinco detenidos no proporciona el número exacto de detenidos, indicando simplemente que hay menos de cinco.

En el caso de Noruega³⁷, cabe advertir, en primer lugar, que el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega ha comenzado a recoger, de forma sistematizada y anual, los datos relativos a los noruegos privados de libertad en el extranjero en el año 2017. Según los datos disponibles, a fecha 30 de junio de 2017, hay 52 noruegos encarcelados en el extranjero, lo que representa un 0,001% de la población noruega. Aunque no existen datos suficientes para deducir una línea evolutiva, lo cierto es que, según el *white paper* con título *Assistance to Norwegians abroad*, de 1 de abril de 2011, dirigido por el Ministerio de Asuntos Exteriores al Parlamento (*Stoltenberg*), en el año 2011 había alrededor de 60 noruegos encarcelados en el extranjero³⁸. En consecuencia, con la prudencia que exige la ausencia de datos completos, todo indica que el número de noruegos privados en el extranjero ha disminuido en los últimos tiempos. Por áreas geográficas, puede observarse, de nuevo, una fuerte concentración en Europa (48%). Además, hay una notable concentración en Asia (23%), que es, tras Europa, la segunda región con mayor número de noruegos privados de libertad. En cuanto al reparto por género, el 7,69% son mujeres. Respecto del tipo de delito, el tráfico y consumo de drogas representa solo el 15,3%³⁹.

En relación con Alemania, las autoridades consulares de este país en Madrid indicaron que dicha información no está disponible en la Embajada de Alemania en España ni en el Ministerio Federal de Exteriores en Berlín.

III. Conclusión-comparativa

Por tanto, España tiene un número de privados de libertad en el extranjero relativamente inferior a los países de su entorno. En cuanto a la evolución, España junto con Italia, han sufrido un aumento de las detenciones en el extranjero con motivo del azote de la crisis económica en esos países. En todos los casos, en los últimos años se ha experimentado un descenso del número de los nacionales privados de libertad en el extranjero.

En cuanto al reparto geográfico, todos los países de nuestro entorno presentan una concentración relevante en Europa, pero con importantes diferencias. En el caso francés e italiano dicha concentración se eleva a porcentajes de alrededor del 70%, mientras que en los casos británico, noruego y español se sitúa entre el 30 y el 50%. Por otro lado, tanto Reino Unido como Francia y Noruega atienden a un volumen de personas claramente mayor en Asia que España e Italia. Por

³⁷ Estos datos han sido facilitados por las autoridades y personal del Consulado General de Francia en Madrid.

³⁸ Pág. 26.

³⁹ El delito más frecuente (25%) entre los noruegos privados de libertad en el extranjero es el de tipología sexual (*sexual offences*). En el caso de España, los nacionales privados de libertad en el extranjero acusados o cumpliendo condena por casos de violación o abuso de menores es del 2,3%.

último, también es destacable la presencia de españoles y franceses detenidos en el Norte de África.

Respecto de la presencia de mujeres entre los encarcelados en el extranjero, en todos los casos se sitúa por debajo del 15%, si bien en el caso español el porcentaje de mujeres es superior a la media. Curiosamente, en este aspecto coincide con lo que sucede en territorio español, es decir, con una mayor presencia de mujeres en las cárceles españolas que la media de las de los países de nuestro entorno.

Por último, respecto del tipo de delito, el porcentaje de españoles privados de libertad en el extranjero por delitos de tráfico o consumo de drogas es notablemente superior a los de las nacionalidades estudiadas. Aunque en el caso de Reino Unido o Francia dicho porcentaje se sitúa en un preocupante 35-40%, en el caso español casi alcanza un alarmante 70%.

B. MARCO JURÍDICO

Como hemos visto, el marco jurídico español se apoya, por un lado, en los derechos reconocidos en la CV63, tanto a favor de las autoridades consulares como del ciudadano detenido. El Estatuto de la Ciudadanía en el Exterior es la norma de rango legal que, desarrollando lo establecido en la CV63, estipula la obligación de las Administraciones de prestar especial atención a, entre otros, los privados de libertad y de reforzar la tutela judicial de los mismos. Por otro lado, existen una serie de órdenes ministeriales, órdenes circulares e instrucciones de servicio que regulan el detalle de dicha obligación y los derechos, especialmente en materia económica, que se reconocen a los privados de libertad.

A excepción de Alemania, que también recoge la regulación de la CV63 en una norma con rango legal⁴⁰, en los países estudiados esta materia se rige por instrumentos normativos de carácter administrativo así como por guías y manuales lo que, en cierto modo, puede parecer más acorde con la necesaria flexibilidad que requiere la materia teniendo en cuenta la variadísima casuística que presenta. Sin embargo, como veremos, en la práctica no hay diferencias sustanciales entre los sistemas de los distintos países que tengan su origen en el instrumento jurídico elegido para regular esta materia.

⁴⁰ Ley de Agentes Consulares, sus funciones y facultades, de 11 de septiembre de 1974 (art.7). Cabe mencionar que en el caso italiano existe una norma con rango de ley, el Decreto Legislativo 71, de 3 de febrero de 2011, sobre el Ordenamiento y Funciones de las Oficinas Consulares que no prevé una regulación específica en materia de asistencia a privados de libertad, pero sí una serie de funciones bajo el Capítulo III de Funciones de protección y asistencia, subsidios y repatriación que, al estar formuladas de forma genérica, pueden ser de aplicación a dicha materia.

C. ÁMBITO SUBJETIVO

En este apartado vamos a estudiar los colectivos a los que cada uno de los países objeto de estudio presta o puede prestar asistencia consular en el caso de que sean detenidos o privados de libertad en el extranjero.

Vamos a excluir de esta parte del estudio el régimen especial aplicable en el marco de la UE, que permite que, en ciertas circunstancias y bajo determinadas condiciones, las autoridades consulares de un Estado Miembro presten asistencia consular a nacionales de otro Estado Miembro. También se excluye el estudio de regímenes similares que derivan de otros acuerdos, ya sean multilaterales, como por ejemplo, el Tratado de Helsinki de Cooperación Nórdica⁴¹ o los adoptados en el marco de la Commonwealth, o bilaterales.

I. Sistema español

En virtud de lo dispuesto en el artículo en el art.2 del Estatuto de Ciudadanía en el Exterior, el Estatuto resulta de aplicación, como hemos visto, a los nacionales españoles residentes en el extranjero y a los que allí se hayan desplazado temporalmente, a lo que cabe añadir otros dos supuestos: (1) españoles de origen que retornen a España a fijar su residencia (supuesto que no interesa para la elaboración de esta memoria, dado que, en su caso, la detención se produciría en territorio español) y (2) los familiares de los anteriores (cónyuge o pareja, descendientes hasta el primer grado con condición de personas con discapacidad o menores de 21 años o mayores de dicha edad a su cargo y dependientes económicamente de ellos).

Por su lado, el art.5 del Estatuto de Ciudadanía en el Exterior, que regula, como hemos visto, la obligación de atender a los privados de libertad en el extranjero, hace referencia, en general, a “ciudadanía española”, lo que lleva a deducir que únicamente los nacionales españoles pueden beneficiarse de esa atención. Este es, desde luego, el enfoque que adopta la OC 3252, en su Instrucción nº3, al establecer que (...) *[e]n el curso del primer contacto deberá establecerse, sin género de dudas, su nacionalidad española*. Así lo confirma también la SDGAC que indica que la asistencia se presta únicamente a los nacionales españoles y no a otros colectivos, como residentes, familiares y refugiados.

II. Marco comparado

En los restantes casos, el ámbito subjetivo también se corresponde con el de sus nacionales, pero puede incluir a otros colectivos. En los casos alemán, italiano y británico, las autoridades consulares podrían llegar a prestar asistencia a familiares

⁴¹ Tratado de cooperación entre Noruega, Dinamarca, Finlandia, Islandia y Suecia, de 23 de marzo de 1962.

de nacionales en circunstancias muy especiales, si bien esta opción no se encuentra específicamente contemplada en su regulación y guías o manuales. Lo mismo sucede respecto de los refugiados en los casos italiano y británico, mientras que el caso de Alemania un refugiado reconocido como tal por Alemania tiene un derecho, estipulado por ley, a que se le preste dicha asistencia consular.

El caso francés sigue en lo que a la atención de refugiados se refiere el mismo modelo que Italia y Reino Unido, pero difiere de estos en que no prestan en ningún caso asistencia a familiares de nacionales.

El caso de Noruega presenta una particularidad en este ámbito ya que utiliza el criterio de la residencia como elemento fundamental para prestar, o no, la asistencia consular. En principio, Noruega, de la misma forma que el resto de países estudiados, presta asistencia consular a sus nacionales. Ahora bien, una vez determinada la nacionalidad noruega, introduce el elemento de la residencia. El sistema noruego descansa sobre la asunción de que la residencia legal de uno de sus nacionales por un período largo de tiempo en un país extranjero, sobre todo si reside con su familia, anulan o minimizan los motivos que normalmente justifican la asistencia consular (por ejemplo, la existencia de barreras lingüísticas, de comprensión del sistema local o la ausencia de una red familiar o social). Además, Noruega asume que en el caso de que un país extranjero reconozca una residencia de larga duración a un nacional noruego le reconocerá también un trato igual, en obligaciones y derechos, que el que dispensa a sus propios nacionales. Por tanto, cabe la posibilidad, y así se ha dado en la práctica, de que Noruega renuncie a ejercer la asistencia consular respecto de sus nacionales cuando la situación de residencia así lo justifica.

En sentido contrario, pero con los mismos argumentos, Noruega puede, en circunstancias en que la situación legal de residencia de un extranjero en territorio noruego así lo justifique, atender a personas de nacionalidad distinta de la noruega cuando están en terceros Estados. De hecho, es frecuentemente a través de esta vía que Noruega presta asistencia consular a los familiares de ciudadanos noruegos.

Para terminar con el ámbito subjetivo de la práctica noruega, este país presta, con carácter general, asistencia a los refugiados siempre y cuando residan legalmente en Noruega, se les haya expedido un documento de viaje noruego y hayan viajado a un tercer Estado utilizando ese documento de viaje. No obstante, en caso de que regresen a su país de origen, Noruega asume que ya no requieren de su protección y asistencia y, en consecuencia, se abstendrá de prestárselas.

III: Conclusión-comparativa

El criterio fundamental para la prestación de protección y asistencia consular es el de la nacionalidad, con la reseñable particularidad de Noruega que realiza lo que podría llamarse un “test de residencia” para confirmar la procedencia de prestar

dicha protección y asistencia. Además, a excepción de España, los países estudiados prestan asistencia a los refugiados, con carácter general o en determinadas circunstancias. En los casos italiano, británico y alemán podría prestarse asistencia consular a los familiares de los nacionales en circunstancias muy particulares.

D. SUPUESTOS DE DOBLE NACIONALIDAD

Como complemento del estudio del ámbito subjetivo, merece la pena en este punto detenernos en la asistencia a dobles nacionales, distinguiendo dos supuestos. En primer lugar, en caso de que el privado de libertad se encuentre en el país de su segunda nacionalidad (o tercera y sucesivas, en caso de plurinacionalidad) y, en segundo lugar, en caso de que se encuentre en un país distinto de las nacionalidades que ostenta.

El segundo de los casos contemplados no plantea demasiadas complicaciones, si bien pueden existir disposiciones del Estado receptor que regulen, a efectos de coordinación, la elección de una de las nacionales a efectos de asistencia y protección. Este es, por ejemplo, el caso de España, que en su LECr⁴² prevé que “en caso de que el detenido tenga dos o más nacionalidades, podrá elegir a qué autoridades consulares debe informarse de que se encuentra privado de libertad y con quién desea comunicarse”. En todo caso, cabe mencionar que, en la práctica, la coordinación entre las autoridades consulares de los países correspondientes a las distintas nacionalidades que ostenta el detenido se produce, de forma tal que, normalmente, quedará encargado de su asistencia y protección un único país.

Centrándonos en el primero de los casos, que afecta de lleno a las relaciones entre el Estado que envía y el Estado receptor, se debe, en primer lugar, hacer referencia al marco jurídico internacional en esta materia. A diferencia de la protección diplomática, cuyo ejercicio exige que el sujeto a favor del cual se va a ejercer sea nacional del Estado reclamante, incluso exigiéndose un vínculo efectivo⁴³, dicha exigencia no resulta de aplicación al ejercicio de la protección y asistencia consulares a la vista de lo dispuesto en la CV63, que estipula, únicamente, que el ejercicio de la protección y asistencia consular se realice con arreglo a las leyes y reglamentos del Estado receptor, debiendo entenderse, sin embargo, que no impedirán que tengan pleno efecto los derechos reconocidos en este artículo.

A pesar de lo anterior, lo cierto es que, en la práctica, los Estados receptores pueden poner límites. Por un lado, debemos tener en cuenta que hay Estados que no reconocen legalmente la posibilidad de que sus nacionales puedan ostentar doble nacionalidad, lo que puede derivar en no admitir la intervención de los consulados extranjeros. De hecho, en el caso de España, la doble nacionalidad, salvo excepcio-

⁴² Art. 520.3.

⁴³ Sentencia de la Corte Internacional de Justicia, de 6 de abril de 1955. Caso NOTTEBOHM.

nes, no es admitida. Cabe mencionar que, en la práctica, España no informa a las autoridades consulares extranjeras de la detención de sus nacionales si también son nacionales españoles, salvo que así corresponda en virtud de un convenio de doble nacionalidad celebrado por España y alguno de los Estados cuya nacionalidad es compatible con la española. Ahora bien, según la información facilitada durante las entrevistas, la experiencia es que si esas autoridades consulares extranjeras tienen noticia de la detención por otra vía (por ejemplo, un familiar), en la práctica, las autoridades penitenciarias permiten ejercer la asistencia consular o al menos algunos aspectos de la misma, sobre todo las visitas.

Pero también existen países que, aun admitiendo la doble nacionalidad, tienen tendencia a considerar preponderante la del Estado receptor y, en consecuencia, establecen límites. En este sentido, en el manual editado por el Departamento de Estado de Estados Unidos, con el título *Consular Notification and Access. Instructions for Federal, State and Local Law Enforcement and other Officials regarding Foreign Nationals in the United States and the Rights of Consular Officials to assist them*⁴⁴, se dice que [a] *person who is a U.S. citizen and a national of another country may be treated exclusively as a U.S. citizen when in the United States. In other words, consular notification is not required if the detainee has U.S. citizenship, regardless of whether he or she has another country's citizenship or nationality as well (...). As a matter of discretion, however, the Department of State suggests that, when possible, you permit a visit from the consular officers of the detainee's other country of nationality, as long as the detainee requests a visit and wishes to be visited by those consular officers.*

I. Sistema español

En el caso español, la OC 3.252, en su Instrucción tercera establece, en relación con los dobles nacionales que sean privados de libertad en países de los que también son nacionales, que *deberá tratarse de ejercer [la protección consular] invocando razones humanitarias y dentro de los límites posibles*. Por tanto, España, como el resto de Estados en esta materia, se halla sometido a los límites que puedan imponer los Estados receptores. En la práctica, hay ejemplos en los que España ha ejercido, con notable éxito, la protección y asistencia de nacionales españoles encarcelados en el extranjero que, además, tenían la nacionalidad del Estado receptor, como por ejemplo, en el año 2009 con la consecución del traslado de Filipinas a España de un ciudadano hispano-filipino condenado a muerte⁴⁵.

⁴⁴ Edición de marzo de 2014.

⁴⁵ Francisco Larrañaga, hijo de padre español y madre filipina, que, antes del traslado, se había beneficiado de una conmutación por la abolición de la pena capital en Filipinas y se hallaba cumpliendo cadena perpetua.

II. Marco comparado

Francia, Alemania e Italia siguen el mismo modelo que España, es decir, asisten a personas privadas de libertad dentro de los límites permitidos por la regulación del Estado receptor. Sin embargo, Noruega sólo presta asistencia a las personas privadas de libertad que, además de la noruega, tengan otra u otras nacionalidades, siempre que se encuentren en un tercer Estado distinto de la nacionalidad o nacionalidades que ostenta.

Reino Unido presenta una particularidad relevante en esta cuestión. Únicamente presta asistencia en los casos en los que el doble nacional privado de libertad ha ingresado en el territorio del Estado receptor usando un pasaporte o documento de viaje británico⁴⁶. Además, pueden rechazar la asistencia en caso de que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado receptor hayan identificado a la persona detenida en virtud de un documento no británico⁴⁷.

III. Conclusión-comparativa

Por tanto, dentro de las posibilidades que ofrece el marco internacional, la tendencia dominante, a excepción de Noruega, es intentar prestar asistencia al doble nacional dentro de los límites del Estado receptor. Por su parte, Reino Unido sigue un modelo peculiar que tiene en cuenta la nacionalidad de la documentación utilizada por el detenido en diversos momentos.

E. ASISTENCIA CONSULAR

I. Sistema español

- a) Primer contacto con el detenido:
 - Establecimiento

El primer contacto que realizan las autoridades consulares se realiza únicamente en caso de que el tiempo de detención sea superior a 48 horas.

A la mayor brevedad posible, las autoridades consulares deben recabar el máximo de información posible sobre el detenido para su remisión a la SDGAC y, al mismo tiempo, realizar las gestiones que correspondan para poder visitar al detenido, siempre y cuando éste lo consienta, lo que puede demorarse en aquéllos casos en que la noticia de la detención haya tenido lugar a través de familiares o amigos del detenido.

⁴⁶ MANTOUVALOU, K. (2009). *A comparative examination of the American, Australian, British, Dutch and German Ministries of Foreign Affairs*. Fair Trials International. Londres. Pág. 12.

⁴⁷ Según la información facilitada por el personal consular del Reino Unido en España.

- Desarrollo

Durante la visita, se confirma la nacionalidad española y, en su caso, se inscribe al detenido en el Registro de Matrícula Consular. A continuación, se pregunta por sus condiciones y se le informa sobre una serie de aspectos, para lo que la OC 3.252 recomienda que las oficinas consulares elaboren una nota informativa para su entrega al detenido. Por último, se le pregunta si desea que se comunique su detención a alguna persona y/o institución.

Entre la información que se da al detenido debemos destacar:

- Información, con las lógicas reservas del caso, de la pena que le puede ser impuesta por el delito que se le imputa.
- Información sobre el sistema de asistencia jurídica en el Estado receptor, incluyendo, si desea una defensa privada, una lista de abogados. No existe una norma que determine la periodicidad y los criterios con que debe revisarse la lista de abogados, aunque generalmente se busca que hablen español.
- Existencia o no de un convenio que permita la solicitud de un traslado a España para el cumplimiento de su condena.
- Información sobre las ayudas económicas a las que pudiera tener derecho.
- Régimen de visitas consulares, entrega y recepción de correspondencia, vías de comunicación con el Consulado, entrega de fondos enviados por familiares.

Según la información facilitada por la DGAC, las notas informativas suelen tener una extensión breve, de 1 o 2 páginas, y su contenido se corresponde, en general, con la asistencia que pueden o no prestar las autoridades consulares, información general sobre el sistema penal y la posibilidad de traslado a España.

En cuanto a la información disponible, tanto para detenidos como para familiares, en Internet, la página web del MAEC tiene un apartado “Asistencia consular – Asistencia a detenidos” que proporciona información general sobre el tipo de protección y asistencia que las autoridades consulares pueden prestar, incluyendo ayudas económicas, y también todo aquello que no pueden hacer. Además, la página web ofrece pautas generales sobre los aspectos a considerar a la hora de tomar la decisión de contratar un abogado en el extranjero.

Además de la página web del MAEC, la página web de cada oficina consular puede facilitar su propia información. Para analizar esta información, hemos escogido las páginas web de cuatro oficinas consulares cuyas circunscripciones están en países en los que hay un número significativo de españoles privados de libertad. En particular, se trata de Francia, Portugal, Perú y Colombia. Las páginas web de los Consulados Generales en París y Lisboa contienen la misma información que la página web del MAEC. La página web

del Consulado General en Lima contiene el núcleo esencial de la información de la página web del MAEC y también información concreta sobre el rango de penas que pueden corresponder por un delito de tráfico de drogas conforme a la legislación peruana y el endurecimiento tanto de las penas como de los controles en los últimos tiempos. La página web del Consulado General en Bogotá contiene únicamente algunas de las menciones que realiza la página web del MAEC y realiza una advertencia muy general sobre el elevado número de españoles cumpliendo condena por tráfico de drogas en Colombia cuyas condiciones carcelarias son penosas.

b) Visitas:

Los criterios que deben seguirse para el establecimiento de la frecuencia de las visitas son las leyes y reglamentos del Estado receptor, las necesidades del servicio, la disponibilidad de personal, la distancia a los centros penitenciarios o el número de detenidos en cada uno de ellos. En todo caso, se deberá realizar una visita cada seis meses, salvo que se den razones excepcionales, en cuyo caso se confiará en los contactos postales y telefónicos, así como se encomendará la realización de visitas a instituciones o personas físicas, de preferencia españoles. Con carácter general, se procurará destinar funcionarios españoles al servicio de atención a detenidos, ya que la experiencia ha demostrado que genera una mayor confianza en los detenidos. Además, el Jefe de la oficina consular debe visitar personalmente a los detenidos al menos una vez al año, en ocasiones especiales y cuando haya enfermedades graves.

Las visitas se recogen en un libro de visitas que los detenidos fechan y firman con ocasión de cada visita, incluyendo, en su caso, las observaciones, sugerencias y recomendaciones que dirijan al encargado de la oficina consular.

c) Otras modalidades de asistencia

En primer lugar, debemos hacer referencia a la modalidad de asistencia consistente en poner en comunicación a las familias con los privados de libertad, que se realiza sirviendo de enlace entre las familias y el centro penitenciario. La instrucción de la DGAC es que las autoridades consulares españolas se abstengan de entregar a los detenidos directamente los bienes y fondos que envían las familias. Solo de forma excepcional puede entregarse algún tipo de bien, como por ejemplo medicamentos o libros.

Entre otras modalidades de asistencia, sin ánimo exhaustivo, destacamos la de velar especialmente por la salud de los privados de libertad y realizar gestiones con las autoridades locales y también, en caso necesario, con las nacionales, por ejemplo para la obtención y posterior entrega al encarcelado de su historia clínica o la obtención de un certificado de antecedentes penales que pueda contribuir a reducir la pena o comportar otro beneficio penitenciario para el privado de libertad.

d) Seguimiento

El seguimiento de los españoles privados de libertad en un tercer Estado se articula a través de dos vías:

- Seguimiento de las condiciones generales del sistema y centros penitenciarios del Estado receptor. Para ello, las oficinas consulares anualmente envían una nota informativa a la SDGAC que debe incluir: número de detenidos, liberados y trasladados; enfermedades más frecuentes, atención sanitaria y gestiones realizadas con las autoridades locales a este respecto; contactos con las autoridades locales para agilizar el traslado; evolución de la situación material, alimentación, higiene, sanidad y seguridad; gestiones para intentar agrupar a todos los detenidos; cooperación consular con la UE; particularidades de la legislación penal local (penalización del consumo y/o del tráfico de drogas, hechos punibles más perseguidos, penas, sanciones pecuniarias); opiniones y sugerencias.
- Seguimiento individualizado de cada uno de los casos. Para cada detenido se abre un expediente en el que se incluyen todas las comunicaciones enviadas o recibidas, incidencias reseñadas, ayudas proporcionadas, visitas realizadas, etc. Se remite a la SDGAC, al menos trimestralmente, un informe sobre la situación de cada detenido.

II. Marco comparado

En primer lugar, cabe advertir que el estudio que se realizará a continuación está inevitablemente impregnado de la experiencia, en relación con España, de las autoridades consulares extranjeras a las que se ha entrevistado. En no pocas ocasiones, aludiendo a experiencias más complicadas en otros países, estas autoridades destacaron la buena colaboración con las autoridades españolas, las condiciones en general buenas de nuestros centros penitenciarios y las garantías de nuestro sistema jurídico.

Como se ha visto, las autoridades españolas comunican de forma automática la detención de nacionales extranjeros a las oficinas consulares correspondientes. En general, todos los países esperan para realizar el primer contacto a que el detenido sea, en su caso, puesto a disposición judicial y continúe su detención o ingrese en un centro penitenciario. La experiencia dice que, en muchas ocasiones, se trata de detenciones cortas, frecuentemente nocturnas, causadas por altercados u otras alteraciones del orden público. De hecho, algunas autoridades dijeron que, cuando en el pasado se había intentado realizar un contacto a primera hora de la mañana sobre una detención ocurrida durante la madrugada, el individuo ya había sido liberado. Cabe mencionar que en el caso italiano se espera a que sea el propio individuo el que solicite dicho contacto.

En cuanto a la información que las autoridades extranjeras proporcionan a sus nacionales, los modelos italiano y noruego son flexibles. La información se proporciona de forma oral y, en el caso noruego, si así lo solicita, se podrá enviar un resumen por correo electrónico. Por su parte, en el caso francés, se entrega un folleto “Memento de la detention et de l’incarceration [en Espagne]”, con 12 páginas, que da información detallada sobre el sistema penitenciario español y el papel que puede desempeñar el Consulado francés. Trata aspectos como los derechos del detenido, el régimen de prisión provisional, los requisitos para el primer, segundo y tercer grado, régimen de permisos y de libertad condicional, régimen de reducción de condena y de indulto o la expulsión, traslado o extradición. Estos mementos son revisados una vez al año y, en el caso de Consulado General de Francia en Madrid, la revisión es realizada, entre otros, por el magistrado francés de enlace en la Embajada de Francia. Por último, el Reino Unido entrega al detenido un folleto llamado “Prisoner Pack”, también disponible en su página web y del que hablaremos un poco más adelante. Alemania también entrega al detenido una breve nota informativa que contiene, en general, información relativa al sistema penal del Estado receptor⁴⁸.

Todas las autoridades extranjeras entregan a sus nacionales detenidos una lista de abogados de reconocida competencia. Esta lista es revisada con distinta frecuencia y en atención a diversos criterios. En el caso italiano se hace con cada cambio de Jefe de la oficina consular, cada tres o cuatro años, exigiéndose, en el caso de la oficina consular italiana en Madrid, además de tres años de colegiatura, el dominio del italiano y español, un conocimiento general del sistema jurídico italiano y cartas de referencia de al menos tres personas físicas o jurídicas italianas. En los casos francés, alemán y británico, la lista es revisada anualmente atendiendo a criterios de calificaciones y experiencia similares a los anteriores, sin que se encuentren tasados. En el caso de Noruega, la lista es revisada de vez en cuando sin que haya una periodicidad establecida para ello y la revisión se hace también conforme a criterios no tasados similares a los anteriores.

En cuanto a la información disponible en sus páginas web (en español, inglés o francés), el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de Italia recoge un apartado bajo el título *Assistenza ai detenuti* en el que, de forma breve, informa de aquello que pueden y no pueden hacer las autoridades italianas para asistir a sus nacionales detenidos en el extranjero. Por su lado, la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia también facilita información sobre la labor consular que pueden realizar las autoridades francesas así como la posibilidad de transferir fondos a los detenidos que el Ministerio ofrece a los familiares.

⁴⁸ Este es el contenido de la nota informativa que facilita Alemania a sus nacionales privados de libertad, según las indicaciones de la persona entrevistada para la realización de la memoria, pero no se ha consultado un ejemplar del mismo para la elaboración de la memoria.

Merece una mención especial la forma en que el Reino Unido presenta la información relativa a las cuestiones que puedan resultar de interés al detenido y a sus familias. De forma centralizada en la página web del Gobierno⁴⁹, puede encontrarse una abultada lista de países, ordenados de forma alfabética, correspondiendo a cada país un “Prisoner Pack”, consistente en una nota informativa de carácter eminentemente práctico, de entre unas diez y treinta páginas, en función del país que se escoja. En esta nota, se facilita información sobre el papel que puede desempeñar la oficina consular británica y sobre el sistema jurídico y penitenciario del Estado receptor. Además, se hace referencia a la existencia de una organización no gubernamental, “Prisoners Abroad” que, como veremos, juega un papel relevante en el sistema británico de asistencia a detenidos. Además, contiene un glosario de términos legales (por ejemplo, en el caso del “Prisoner Pack” para España, términos como “instancia”, “fiscal” o “colegio de abogados”), así como una serie de frases útiles para la vida en prisión (por ejemplo, “¿podría darle esta carta a...?” o “¿podría llamar por teléfono a...?”).

En el ámbito de las visitas, Francia y Noruega no han establecido una frecuencia mínima con la que las mismas deban darse. Dicha frecuencia viene determinada por múltiples aspectos, tales como las condiciones en las que el privado de libertad se encuentre, la existencia de red familiar en el Estado receptor o la distancia a la oficina consular. En el caso de Noruega, es frecuente que miembros de la Iglesia *The Seamen’s Church* (o *Norwegian Church Abroad*) realicen las visitas. En los casos alemán y británico la frecuencia mínima de las visitas es anual, aunque cabe destacar que en el caso británico las visitas únicamente tienen lugar cuando el privado de libertad se encuentra a la espera de juicio. Es decir, las autoridades consulares británicas no realizan visitas a ciudadanos que se encuentren cumpliendo condena en virtud de sentencia firme. Por último, las autoridades consulares italianas visitan a los privados de libertad con una frecuencia mínima de seis meses.

En cuanto a la labor de enlace entre los privados de libertad en el extranjero y sus familias, todos los países estudiados rechazan la recepción y posterior entrega de bienes al privado de libertad, emplazando a familiares y a amigos a hacerlo bien a través de las autoridades penitenciarias (si existe la posibilidad), bien en el curso de las propias visitas que realicen. Sin embargo, no sucede lo mismo en relación con el envío de dinero. Así, en los casos francés y británico, las autoridades centrales y consulares pueden servir de canal para la transferencia de dichos fondos. Por ejemplo, en el año 2015, desde el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia se ejecutaron un total de 261 transferencias por valor de 64.640 euros. Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores y para la Com-

⁴⁹ <https://www.gov.uk/government/collections/prisoner-pack>

monwealth permite la realización de transferencias, cobrando una tasa en caso de que la transferencia sea por importe superior a 200 libras esterlinas⁵⁰.

Por último, ninguno de los países objeto de estudio tiene por práctica habitual realizar gestiones para la consecución de otros trámites, como por ejemplo, la obtención de historias clínicas o certificados de antecedentes penales a los que hemos hecho referencia anteriormente en el caso de España.

III. Conclusión-comparativa

En general, todos los países, España incluida, se ponen en contacto con el detenido únicamente en caso de que la detención sea mínimamente prolongada. En el caso español, a diferencia del resto, se establece un plazo de 48 horas de detención a cuyo término nace la obligación de establecer contacto con el detenido, lo que contribuye a dotar de mayor seguridad jurídica a la actuación de las autoridades consulares españolas en el exterior.

En cuanto a la información que se proporciona a los detenidos, Francia y, sobre todo, Reino Unido destacan por la información detallada y extensa sobre el sistema jurídico y penitenciario del Estado receptor. En el caso de Reino Unido, además, esta información se encuentra disponible de forma permanente en una sola página web, con lo que también contribuye a cumplir, al menos parcialmente, con la función de informar a las familias y allegados. En los restantes casos, la información se proporciona en breves notas que hacen sobre todo hincapié en lo que la oficina consular puede y no puede hacer para asistir al detenido, adoptándose ese mismo enfoque en relación con la información disponible de forma permanente en sus páginas web.

En cuanto a la elaboración y revisión de los listados de abogados, Francia, Alemania y Reino Unido son los únicos países que han establecido una frecuencia determinada para su revisión e Italia el único país que ha establecido criterios determinados para realizar dicha revisión, al menos, en el caso de su oficina consular en Madrid.

En cuanto a las visitas, todos los países manejan criterios similares para establecer la concreta frecuencia con la que se realizarán, estableciéndose en todo caso una frecuencia mínima, salvo en los casos de Francia y Noruega. En los casos español e italiano dicha frecuencia mínima es semestral, y en el caso de Alemania y Reino Unido, anual. En cuanto a este último país, destaca la limitación de sus visitas al período en el que el privado de libertad se encuentra a la espera de juicio, cesando las visitas una vez ha sido condenado en firme. España es el único país que establece la obligación de los jefes de oficina consular de realizar

⁵⁰ MANTOUVALOU, K.. Op. Cit. Pág. 12.

visitas a los detenidos y una preferencia por que las visitas sean realizadas por funcionarios.

Ninguno de los países estudiados, tampoco España, sirve de enlace entre las familias o allegados de los detenidos para la recepción y posterior entrega de bienes, a salvo de circunstancias muy excepcionales. En cuanto a la recepción y posterior entrega de dinero, únicamente en Francia y Reino Unido se contempla esta posibilidad que, además, se gestiona desde los servicios centrales.

Por último, España es el único país que prevé la asistencia en áreas relacionadas con la obtención de documentos e información, tales como historias clínicas o certificados de antecedentes penales.

F. AYUDAS ECONÓMICAS

I. Situación en España

En 2016 España dedicó a la concesión de 8.085 ayudas para atender a los detenidos españoles en el extranjero un total de 604.223,83€, habiendo descendido notablemente durante los últimos años⁵¹.

Comenzando el estudio del sistema de ayudas, la Orden 3.252 dispone que los detenidos tienen derecho al conjunto de las ayudas previstas en la Orden 1059/2002 y no únicamente las previstas específicamente para el caso de privación de libertad.

Las ayudas a los detenidos son de carácter no reintegrable y subsidiario respecto de otras prestaciones. Además, son revisables si varían las circunstancias que motivaron su concesión. No se conceden en caso de que los centros penitenciarios proporcionen niveles de atención comparables con los del sistema penitenciario español, así como tampoco en aquellos casos en los que el detenido o su familia dispongan de recursos.

Para solicitar la ayuda, el detenido debe ser de nacionalidad española, estar en situación de necesidad y precisar protección y asistencia.

El Jefe de la oficina consular tiene la competencia para acordar ayudas periódicas cuyo importe mensual no puede exceder 100 euros hasta un máximo de 1.200 euros, así como ayudas, de carácter puntual, cuyo importe individual no exceda de 200 euros. Para la concesión de ayudas superiores a 200 euros e inferiores a 30.000 euros la competencia será para el titular de la SDGAC y por importe superior a 30.000 euros la competencia corresponde al titular de la DGAC. No obstante, se permite al Jefe de la oficina consular, en una situación de especial gravedad y urgencia, conceder una ayuda que supere el importe de 200 euros.

⁵¹ En el año 2011 el importe total de ayudas al detenido fue de 1.034.000 euros. Op.cit. Informe Defensor del Pueblo. Pág. 46.

En cuanto a las modalidades de la ayuda, debemos advertir que, teniendo en cuenta el alcance de esta memoria, vamos a centrarnos solamente en las ayudas a detenidos, recordando que el detenido tiene derecho al conjunto de las ayudas previstas en la Orden 1059/2002 (por ejemplo, puede tener derecho a una ayuda de inhumación, entre otras).

Las ayudas a detenidos, que pueden ser: (1) ayudas de carácter periódico a españoles internados en centros penitenciarios, cualquiera que sea su situación jurídica, y (2) ayudas extraordinarias individuales, en circunstancias puntuales, para atender necesidades concretas no cubiertas por el respectivo sistema penitenciario.

También se prevé la existencia de ayudas para asistencia jurídica, para lo que se requiere que el nacional español carezca de medios y no exista en el país de que se trate un sistema de defensa de oficio equiparable al sistema español. Se da prioridad a la asistencia en juicio penal o asistencia en la que se solicite la pena de muerte. Cabe recordar que, como hemos visto, también se convocan ayudas específicas para la asistencia en juicio de personas para las que se solicita pena de muerte (actualmente una única persona, Pablo Ibar, en Estados Unidos), por un importe de hasta 60.000 euros.

II Marco comparado

En los casos italianos y noruego no existe un esquema específico de ayudas para detenidos, pero sí existe un sistema de ayudas general que puede ser utilizado para la asistencia y protección de detenidos.

En el caso italiano debemos destacar las llamadas “ayudas de subsistencia” destinadas a aquellos ciudadanos en situación de indigencia, dentro de las posibilidades presupuestarias. También existe la figura de las ayudas extraordinarias, siempre de carácter reintegrable. Cabe mencionar que, desde el año 2010, los jefes de las oficinas consulares italianas tienen autonomía financiera para destinar fondos a cada una de las actividades de la oficina según entienda más conveniente, dentro de unos porcentajes mínimos para cada tipo de actividad⁵².

En el caso noruego únicamente se prevé la existencia de préstamos para el retorno a Noruega, siempre de carácter reintegrable. En todo caso, se evita la entrega de la ayuda al solicitante y, en su lugar, son las propias autoridades consulares las que contratan y pagan el medio de transporte.

En el caso de Reino Unido, no se prevé la existencia de ayudas a detenidos, pero debemos destacar el papel de “Prisoners Abroad”, una organización no gu-

⁵² Decreto del Presidente della Repubblica, de 1 de febrero de 2010, por el que se aprueba el Reglamento sobre autonomía de gestión y financiera de las representaciones diplomáticas y oficinas consulares de categoría I del Ministerio de Asuntos Extranjeros.

bernamental, parcialmente financiada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y para la Commonwealth, con el que colabora (de hecho, los “Prisoner Pack” incluyen información sobre la ONG y sus datos de contacto), y que concede ayuda para la alimentación y la atención sanitaria, además de proporcionar otro tipo de asistencia (acompañamiento, envío de sobres con sellos para que puedan escribirse con sus familias, asesoramiento sobre los servicios consulares, etc.), excluyendo expresamente cualquier asesoramiento jurídico o intervención ante las autoridades.

En el caso francés se prevén las ayudas a detenidos, siempre con carácter excepcional y no reintegrable. Además, frente a otro tipo de ayudas, las ayudas a detenidos franceses en el extranjero tienen que ser siempre aprobadas por la correspondiente unidad en el Ministerio de Asuntos Exteriores sin importar de qué importe se trate. En general, las ayudas están destinadas a la atención médica y las autoridades consulares compran el bien o pagan el servicio que el detenido requiera, absteniéndose de entregar el dinero directamente a los detenidos.

En el caso alemán, la oficina consular puede dar ayudas puntuales y también se prevé la asistencia consular para solicitar ayudas de “asistencia social”, concedida por los servicios sociales en Alemania, para lo que se realizaría una evaluación de necesidad. En la práctica, la concesión de la ayuda requeriría que el sistema penitenciario local no cubriera las necesidades del detenido y que el privado de libertad no pudiera cubrirlas a través de otros medios, como por ejemplo, su familia o una ONG⁵³. Además, en circunstancias especialmente graves, por ejemplo en caso de condena a muerte de uno de sus nacionales, las autoridades alemanas podrían hacerse cargo de los costes de la defensa.

Además de lo anterior, podemos referirnos, a través de consultas bibliográficas, a otros modelos. En el caso australiano⁵⁴ se ha aprobado un esquema de préstamos para detenidos que pueden solicitarse únicamente en 22 países y están destinados a atender a las necesidades básicas de estos. En el caso de los Países Bajos⁵⁵, todos sus nacionales detenidos en países fuera de la UE reciben una ayuda financiera, no reintegrable, de 30 euros, a modo de tarifa plana, sin que haya variaciones en función de las circunstancias del lugar y las personales del detenido.

III. Conclusión-comparativa

España es el único país, junto con Holanda, que ha puesto en marcha un esquema de ayudas periódicas, si bien la ayuda española, en su cuantía máxima cuadriplica la holandesa. Además, en el caso español, la propia concesión de

⁵³ MANTOUVALOU, K. Op. Cit. Pág.19.

⁵⁴ MANTOUVALOU, K. Op. Cit. Pág.9.

⁵⁵ MANTOUVALOU, K. Op. Cit. Pág. 16.

la ayuda y su cuantía se ajustan a cada caso particular, teniendo en cuenta las circunstancias personales de los privados de libertad y del centro penitenciario en el que se encuentran.

Por su lado, Italia tiene un sistema de ayudas periódicas del que se pueden beneficiar los privados de libertad pero que no está específicamente destinado a ellos. Tanto en el caso alemán como en el francés está prevista la existencia de ayudas extraordinarias, abonándose generalmente en especie o pagando el servicio correspondiente. En el caso alemán, del mismo modo que en el español, se prevé la posibilidad de pagar o contribuir al pago de la defensa de los condenados a muerte.

Por su parte, tanto Noruega como Italia disponen de un esquema general de ayudas extraordinarias de carácter reintegrable o préstamos del que también pueden beneficiarse los privados de libertad.

Por último, Australia ha desarrollado un sistema de préstamos a detenidos, únicamente disponible en determinados países en los que hay un mayor número de sus nacionales privados de libertad y en función de las condiciones de los centros penitenciarios.

V. PERSPECTIVA DEL CIUDADANO COMO FACTOR DETERMINANTE DE LA ASISTENCIA CONSULAR

En el curso de las entrevistas realizadas para la elaboración de esta memoria era relativamente frecuente que los entrevistados hicieran referencia al importante papel que juegan las expectativas del ciudadano, en general muy altas, en la prestación de asistencia consular. De hecho, uno de los contenidos comunes de la información facilitada tanto en las páginas web de los Ministerios y oficinas consulares, como al detenido, es lo que pueden hacer, y sobre todo, lo que no pueden hacer, las autoridades consulares, siendo precisamente el objetivo ajustar las expectativas del ciudadano a la realidad y evitar futuras frustraciones.

En el sector privado, el parámetro fundamental de evaluación es el comportamiento del mercado. En el caso de la Administración, los instrumentos de evaluación son otros y a tal efecto, siguiendo a G. Bouckaert, podemos encontrar tres niveles de evaluación:

- Macro-calidad. El objeto de evaluación son las políticas públicas, midiendo cuestiones tales como la calidad democrática, eficacia y legitimación social de la acción pública.
- Meso-calidad. El objeto de evaluación son los servicios públicos, entendidos como las relaciones entre quienes prestan los servicios y los que los reciben. En este ámbito, se indaga, en particular, sobre el grado de satisfacción de la ciudadanía.
- Micro-calidad. El objeto de evaluación son, de nuevo, los servicios públicos, pero en esta ocasión la evaluación se centra en las relaciones internas de la organización⁵⁶.

⁵⁶ BOUCKAERT, G. (1995) «Measuring Quality», en POLLIT, C. y BOUCKAERT, G. (comp.), *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*. Sage Publications. Págs. 22-32.

Nos vamos a centrar en este apartado en la meso-calidad. Para ello, debemos centrarnos en la calidad de los servicios públicos, pudiendo distinguir entre calidad programada, calidad esperada, y calidad percibida⁵⁷. De esta forma, el usuario sólo estará satisfecho si la calidad percibida iguala o supera la calidad esperada.

En cuanto a la calidad esperada, el ciudadano contemporáneo se ha acostumbrado a obtener productos y servicios a demanda por Internet, recibéndolos en casa a las pocas horas o días, a devolver esos productos o a que les reintegren el precio de los servicios si no están satisfechos con los mismos, a disponer de servicios de atención al cliente 24 horas al día los 7 días de la semana, etc. Los ciudadanos acaban pensando que merecen el mismo nivel de calidad, atención y servicio de la Administración Pública que reciben en el mercado moderno⁵⁸.

Dentro del marco anterior, hay varios elementos que ayudan a conformar las expectativas ciudadanas respecto de los servicios públicos, por ejemplo, sus experiencias propias anteriores en relación con esos servicios, sus necesidades personales o el papel que en cada momento tiene el ciudadano, ya que no serán iguales las expectativas de un ciudadano que disfruta de una piscina pública (servicio público de uso voluntario y del que el ciudadano no tiene una necesidad vital) que las de otro que solicita la expedición de un pasaporte. Cabe mencionar que hay otros elementos que ayudan a la formación de dichas expectativas y que van desde la política de comunicación de la Administración a la apariencia del edificio al que acude el ciudadano, además de factores más abstractos como la visión que los ciudadanos tienen del Estado, de las administraciones públicas o, incluso, de los políticos.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el margen de que dispone una concreta Administración Pública para reducir la distancia entre la calidad esperada y la calidad percibida es muy limitado, como lo es su influencia sobre algunos de los elementos anteriores (necesidades personales o el ámbito político, por poner unos ejemplos). Ahora bien, dentro de ese escaso margen, hay ciertas actuaciones que pueden contribuir a ajustar la calidad esperada a la realidad, entre las que destacan las actuaciones referidas a la gestión de la información y comunicación.

Debe existir una información extensa y detallada, permanentemente disponible, sobre qué ayuda puede y no puede dar una oficina consular, pero también sobre el sistema jurídico y penitenciario del país. A lo anterior puede objetarse que las autoridades consulares del Estado que envía no pueden asesorar en derecho extranjero o intervenir en asuntos jurídicos o judiciales ya que no están facultada-

⁵⁷ CUÉLLAR, E. (2009) *Guía para la evaluación de la calidad de los servicios públicos*. Ministerio de la Presidencia Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Madrid. Pág. 6.

⁵⁸ VAN RYZIN, G. G. (2004). *The measurement of overall citizen satisfaction*. Public Performance and Management Review. VOL 27, No 3, Págs. 9-28.

das para ello y podría incluso suponer, según los casos, una violación del principio de no injerencia en asuntos internos. Pero lo cierto es que el régimen jurídico y penitenciario del Estado receptor, aunque sea ajeno a España, influye también en la percepción que el privado de libertad tiene de la asistencia consular. Por ejemplo, un español que se encuentre privado de libertad a la espera de juicio en un tercer Estado durante un período prolongado de tiempo, puede acabar por hacer extensiva la responsabilidad de su situación a las autoridades consulares españolas, totalmente ajenas al funcionamiento de la justicia en el Estado receptor. Por seguir con ese ejemplo, puede resultar conveniente que las autoridades consulares españolas informen, detalladamente y por anticipado, del régimen de prisión provisional y su funcionamiento en la práctica, insistiendo en la nula capacidad de la oficina consular para conseguir la aceleración de procedimientos particulares. En relación con este punto, el sistema del Reino Unido, a través de los llamados “Prisoner Pack”, podría ser un buen ejemplo de adecuada gestión de la información y comunicación y, por tanto, de ajuste de las expectativas.

La falta de homogeneidad de la información que presentan las distintas páginas webs de las oficinas consulares respecto de las cuestiones esenciales de la asistencia a detenidos en general, por un lado, y la heterogeneidad de contenido y presentación de la información específica de cada país, por otro, también puede llevar a una distorsión de las expectativas o incluso a pensar que la asistencia consular a los detenidos es distinta en función del Estado receptor (más allá de las diferencias derivadas del propio sistema de dicho Estado).

Por otra parte, hay determinadas actuaciones que, teniendo la loable intención de asegurar una adecuada asistencia consular a todos los españoles en el exterior, pueden, sin embargo, contribuir a elevar las expectativas respecto de la asistencia consular que pueden recibir. Por ejemplo, la obligación del jefe de la oficina consular de visitar a los detenidos al menos una vez al año puede contribuir a que el detenido tenga una mejor percepción de la asistencia de las autoridades consulares y que confíe más en dicha asistencia. Pero no debe olvidarse que es una práctica absolutamente inusual en nuestro entorno que, caso de no realizarse de forma homogénea por todas las oficinas consulares a lo largo del tiempo, puede contribuir a la frustración de unas altas expectativas a cuya formación habrá contribuido la propia existencia de una norma y práctica española cuya necesidad no se encuentra del todo justificada, al menos no en el marco comparado, y que no siempre puede cumplirse.

En ese mismo sentido, y de forma más general en relación con la asistencia consular, algunos de los entrevistados para la realización de esta memoria expresaron dudas, en términos de fomento de altas expectativas, en relación con el servicio llamado “España contigo”, por el que cualquier persona que disponga de un teléfono español (no necesariamente, por tanto, una persona de nacionalidad española) recibe un mensaje de texto en el extranjero en el que se le comunica el

número de teléfono de emergencia consular. Además, en relación con la gestión de las emergencias consulares, nos encontramos en el marco comparado con una tendencia de alguna forma contraria, pues nos dirigimos hacia la sustitución del sistema de teléfonos de emergencia consular en las distintas oficinas por una unidad centralizada en los Ministerios que, en caso necesario, contactaría al consulado correspondiente. Noruega puso en práctica este sistema en abril de 2010 y otros países que no forman parte del alcance de esta memoria también lo han adoptado, como por ejemplo Dinamarca o Canadá. La centralización de todas las llamadas ayudaría a garantizar un trato más homogéneo tanto de los propios casos de asistencia como de la información que se proporcionaría a los privados de libertad, sus familias y allegados, lo que, de nuevo, contribuiría a fijar las expectativas en un lugar más próximo a la realidad, por no mencionar sus ventajas en términos de criba de avisos y mensajes que en realidad no guardan relación con una emergencia consular⁵⁹.

⁵⁹ En relación con este asunto, véase *¿Puedo volar con mi jamón? y otras curiosas preguntas consulares*, de Pablo Rupérez Pascualena. Blog *En la ciudad de las CIEN TORRES* del MAEC. 26 de enero de 2016.

VI. CONCLUSIONES

El marco de Derecho Internacional en el que se desenvuelve la protección y asistencia de las autoridades consulares a ciudadanos de su nacionalidad privados de libertad deja un amplio margen para que los Estados configuren, de muy distintas maneras, dicha protección y asistencia.

La configuración de la protección y asistencia consular, en general, y a los privados de libertad, en particular, se ve cada vez más determinada por la percepción que de la misma tienen la opinión pública y los ciudadanos. Esta percepción debe ponerse en relación con las expectativas que los ciudadanos tienen de la protección y asistencia consular que son, por lo general, muy altas y alejadas de la realidad de lo que permiten los recursos y medios, escasos, de las autoridades consulares.

España, dentro del marco comparado general, tiene un buen sistema de protección y asistencia a sus nacionales privados de libertad en el extranjero. En particular, destaca por la mayor frecuencia y nivel de las visitas (esto es, por la preferencia de funcionarios y la obligada visita anual del jefe de la oficina consular), la realización de una variedad de trámites que no se contemplan en otros sistemas (por ejemplo, la obtención de historias clínicas o certificados de antecedentes penales) y, sobre todo, por la existencia de un generoso esquema de ayudas periódicas, no reintegrables y en metálico.

Sin embargo, tanto la información que se facilita a los privados de libertad como la información disponible en la página web del MAEC y de las oficinas consulares, así como la existencia de determinadas normas que no siempre pueden seguirse en la práctica, puede contribuir a la formación de unas expectativas altas y, en consecuencia, a la frustración de los privados de libertad, sus familias y allegados y, en última instancia, a la visión crítica de la opinión pública.

Por tanto, España dispone de un sistema de protección y asistencia consular a privados de libertad en el exterior que, siendo bueno, es frecuentemente

percibido como mejorable, o incluso precario, por parte de los ciudadanos y la opinión pública. El objetivo de reducir esas expectativas hasta que se encuentren en el mismo nivel o por debajo de la realidad, lo que llevaría a la satisfacción de los ciudadanos y la opinión pública, es irrealizable puesto que siempre existirán factores que escapan a la acción de quien debe alcanzar dicho objetivo, como las necesidades personales de cada individuo o la visión que un determinado individuo tenga del Estado o incluso de la clase política. Ahora bien, si existe un margen, por escaso que sea, para acercar un poco más esas expectativas a la realidad, ello pasaría por hacer un mejor manejo de la información y comunicación, así como por, al menos, reflexionar sobre la oportunidad de realizar actuaciones que rebasan, con mucho, lo que es razonablemente exigible y práctica habitual en los países de nuestro entorno, sobre todo en los casos en los que, en la práctica, no puede cumplirse de forma homogénea en todos los países o no de forma sostenida en el tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

VILARIÑO, E. (2011). *Curso de derecho diplomático y consular*. Madrid. Tecnos.

NUÑEZ, J y MARTÍ, X. (2009). *La función consular en el derecho español*. Madrid. Editorial MAEC.

TORROBA SACRISTÁN, J. (1993). *Derecho consular. Guía práctica de los consulados de España*. Imprenta del MAE.

MARESCA, A. (1974). *Las relaciones consulares*. Editorial Aguilar. Madrid.

DEFENSOR DEL PUEBLO (2015). *La situación de los presos españoles en el extranjero*. (Informe).

SCHILLINGS, T. J. A. (2016). *Article 36 of the Vienna Convention on Consular Relations. The development of the scope of the right to consular assistance to nationals imprisoned abroad under international law*. Thesis 2016 International and European law: track international law and human rights. Tilburg University (Países Bajos).

MACULAN, A., RONCO, D., VIANELLO, F. (2013) *Prison in Europe: overview and trends*. European Prison Observatory. Edizioni Antigone. Roma.

MANTOUVALOU, K. (2009). *A comparative examination of the American, Australian, British, Dutch and German Ministries of Foreign Affairs*. Fair Trials International. Londres.

BOUCKAERT, G. (1995) “Measuring Quality”, en POLLIT, C. y BOUCKAERT, G. (comp.), *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*. Sage Publications.

VAN RYZIN, G. G. (2004). *The measurement of overall citizen satisfaction*. Public Performance and Management Review. VOL 27, No 3.

CUÉLLAR, E. (2009) *Guía para la evaluación de la calidad de los servicios públicos*. Ministerio de la Presidencia Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Madrid.

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**LA EXPANSIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA
Y MILITAR DE CHINA
HACIA EL SURESTE ASIÁTICO**

MANUEL DE LA IGLESIA ANGLADA

A Qian, a mis padres.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no habría sido posible sin la ayuda prestada por un generoso y nutrido grupo de personas. Querría citar a algunos de ellos.

Ante todo querría expresar mi más sincero agradecimiento a Fernando Alonso Navaridas por toda la atención que me ha concedido para orientarme en este trabajo, así como por la información que me ha proporcionado. Su experiencia profesional en la región, que incluye haber estado destinado en la Embajada de España en Tokio y tres años ejerciendo como Subdirector General de Asia Meridional y Oriental, le otorgan un conocimiento de primera mano que resulta insustituible.

También querría agradecer sus valiosos consejos y su guía inapreciable a Emilio de Miguel Calabia, a Pedro Priego Fernández-Martos, a Mario Esteban Rodríguez y a Manuel de la Iglesia Perelló.

Finalmente, ha sido indispensable para el desarrollo de este trabajo, el apoyo de la Escuela Diplomática, de la Embajada de España en China, de compañeros de la Carrera Diplomática y de diversos profesionales españoles cuya actividad está relacionada con China. El único motivo por el que no menciono a todos y cada uno de sus nombres es evitar alargar y hacer excesivamente tediosa esta sección. Afortunadamente, no dudo que tendré la oportunidad de agradecerse personalmente.

RESUMEN

“Oculto tu brillo, aguarda tu momento” le gustaba repetir a Deng Xiaoping. En 40 años, desde el inicio del proceso de Reforma y Apertura, que impulsó este líder chino en 1978, China ha pasado de ser la undécima potencia económica mundial (por detrás de España) a ser la segunda, con todo lo que ello implica para el bienestar de su población. En otras palabras, este país ha logrado, en una generación, un desarrollo que otros países tardan siglos en alcanzar. Durante este periodo, China ha adoptado un perfil bajo en las relaciones internacionales, centrándose en mantener la estabilidad necesaria para el crecimiento económico. Sobre la base de este auge económico, la República Popular de China ha reforzado poco a poco sus recursos políticos y militares hasta convertirse, de nuevo, en una “potencia indispensable” del orden mundial.

Hoy, las políticas de la Quinta generación de líderes dan a entender que el momento esperado ha llegado para emprender un nuevo rumbo y dejar atrás el modelo político-económico que alumbró el milagro económico chino. El gigante asiático se adentra así en el “Sueño Chino”. En términos de política exterior, esto implica una China mucho más activa en los asuntos internacionales, que persigue de forma abierta el liderazgo global que ostenta Estados Unidos, y que quiere influir, de manera decisiva, en las normas y arquitectura institucional que conforman el Sistema Internacional actual.

La proyección exterior de esta China más proactiva tiene especial impacto sobre la región del Sureste Asiático, su tradicional “patio trasero”. Esta región no debe entenderse simplemente como un espectador pasivo del auge chino, situado en primera fila, sino que lo que en ella ocurra, en los próximos años, marcará la capacidad de China para alcanzar sus metas globales de política exterior. Y esto es algo que afecta al conjunto de la Comunidad Internacional. Tanto es así que al menos otras tres potencias de primer orden mundial (Estados Unidos, Japón e India) se encuentran hoy, en mayor o me-

nor medida, involucradas en el Sureste Asiático. Por estos motivos es preciso comprender las razones que impulsan la actuación de los principales actores en la región, los medios a su disposición, las estrategias que marcan como esos medios son utilizados y sus resultados inmediatos, para tratar de prever cómo será el mundo de mañana.

1. INTRODUCCIÓN

No sería descabellado sostener que, de los actuales Estados de la Comunidad Internacional, China es el más antiguo. Esta larga historia implica el desarrollo de una cultura política y social que, en parte gracias al relativo aislamiento político de la región de Asia Oriental, ha ido ganando en complejidad y refinamiento a lo largo de los siglos. Esto siempre ha generado una gran fascinación en Occidente, donde China se ve como algo que tiene que ser descifrado. Con todo, en su comprensión de China en un contexto geopolítico, Occidente siempre había considerado a este país un actor internacional regional. Hoy, más que nunca, ante su ascenso, se sigue intentando descifrar a China, pero los análisis actuales se realizan, sin embargo, en clave de geopolítica global, porque este país se ha convertido en una potencia de primer orden, cuyas acciones tienen consecuencias globales. Este estudio analizará la relación entre China y su vecindad sur, es decir, la región del Sureste Asiático; con ánimo de realizar una pequeña aportación a una cuestión de difícil comprensión. Pero el análisis no se circunscribirá a la esfera regional, pues como se verá a lo largo del trabajo, el autor está convencido de que el impacto que puede tener la actuación de China en esta región, trasciende su ámbito geográfico y, a largo plazo, puede contribuir a moldear el Orden Internacional. Por ello el objetivo principal de este trabajo es un objetivo cuádruple: tratar de comprender la política exterior de China en el Sureste Asiático; entender cuál es su importancia en el contexto de la política exterior global de China; analizar qué implicaciones tiene lo que en esta zona ocurra para el Sistema Internacional; y contribuir al debate sobre cómo orientar la política española y europea hacia Asia Oriental. El autor también espera, de esta manera, profundizar en su conocimiento (y en del lector) sobre una región en la que ha vivido durante cinco años, que lleva más de una década estudiando y con la que sigue manteniendo importantes vínculos.

La historia de China y el Sureste Asiático es indisociable. Para la China imperial, en un orden sinocéntrico, esta región era *Nanyang*, el Océano del Sur,

lo que hoy se conoce como Mar del Sur de China (de ahora en adelante MSC). Partes de esta región han sido incorporadas durante largos periodos de tiempo al Imperio chino, o las élites políticas de algunos de sus territorios han mantenido relaciones de vasallaje con el Emperador chino. Es también aquella región hacia la que históricamente se ha dirigido gran parte de la diáspora china y por donde pasaban muchos de los comerciantes que transportaban las preciadas manufacturas chinas, en su camino hacia los mercados extranjeros. A pesar de que las naciones europeas están presentes desde el S. XVI, el punto de inflexión para todo Asia-Pacífico es el S. XIX, cuando el imperialismo de Occidente se expande y establece distintos tipos de relación de control sobre la práctica totalidad de su territorio. Durante esta etapa, los problemas internos chinos y la presencia de las potencias europeas desconectan a China de esta región. Tras los procesos de descolonización, China vuelve a ganar influencia y se convierte en un actor regional de relevancia, pero siempre en un contexto de Guerra Fría. A pesar de ser relativamente autónoma con respecto a la Unión Soviética (de ahora en adelante URSS) y Estados Unidos (de ahora en adelante EEUU), el resultado de sus acciones será interpretado según sus repercusiones sobre uno u otro campo.

Con el fin de la Guerra Fría, China recupera poco a poco su tradicional ascendente sobre la región, en gran parte gracias al ímpetu que cobra durante estos años su crecimiento económico. Además, como resultado de sus éxitos económicos, la visión de la política exterior china irá evolucionando hasta llegar al momento actual, en el que tiene como objetivo “recuperar” su papel central en el mundo. Aquí se da una divergencia discursiva importante. Como se ha dicho, desde la perspectiva occidental ese papel central había sido siempre regional; desde la china, sin embargo, se trataba de una preeminencia global. En cualquier caso, toda gran potencia necesita consolidar su posición en su vecindad, si quiere proyectarse a nivel global, de otro modo, sería muy vulnerable. El Sureste Asiático es la clave de la consolidación regional china. Como se verá a lo largo de este trabajo, del control de esta área depende también el del Noreste asiático. Por lo que el reposicionamiento de China en la región es esencial para cumplir su gran visión. Con todo, en esta empresa, se encuentra con un importante obstáculo. EEUU, la gran potencia mundial a la que quiere desbancar, es un actor esencial de la geopolítica regional desde finales del S.XIX, por lo que hoy ostenta una sólida presencia en el “patio trasero” tradicional chino. A esto se añade la cercanía y penetración de otras dos grandes potencias: Japón en tanto que potencia económica y tecnológica, y la India como potencia demográfica. Y, por supuesto, no es posible olvidar a los propios integrantes de la región organizados en torno a la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (de ahora en adelante ASEAN). Y en el centro de la región, el MSC, un espacio marítimo que conecta a todos estos actores internacionales y donde se proyectan las tensiones de esta competición geopolítica. De todo esto se deriva la importancia del Sureste Asiático, cuya relevancia global se podría, a priori, subestimar, por las características

de los Estados que la componen. Y de esto también se deriva la importancia de estudiar y entender lo que en ella está pasando. Descifrar a China y su política exterior actual y su impacto sobre el Orden Internacional actual (y por lo tanto sobre España), pasa por descifrar su actuación en el Sureste Asiático.

Para alcanzar el objeto de este estudio se han delineado una serie de objetivos específicos o principios. Dada la complejidad de la Relaciones Internacionales hoy en día, en un mundo hiperglobalizado, uno de ellos es tratar de reflejar la intrincada red de intereses creados poniendo en relación conceptos políticos, económicos y militares y sus lazos con una gran diversidad de actores que integran esa densa maraña de intereses. Otro de los principios, es tratar de alcanzar la máxima objetividad posible sobre cuestiones en las que las partes sostienen puntos de vista muy distintos. En un mundo cada vez más mediatizado y digitalizado en ocasiones se tiende a acudir a conjuntos de fuentes que buscan transmitir mensajes concretos para audiencias concretas. En general se ha tratado de incluir en este trabajo todo tipo de puntos de vista y de comprender lo mejor posible las estructuras de pensamiento de las partes involucradas.

En cuanto a las fuentes utilizadas, para aquellas cuestiones más profundas, se ha acudido, con carácter general, a obras de análisis geopolítico. Excepto en el caso del anexo sobre las bases ideológicas de la política exterior china, para el que se han utilizado los materiales universitarios de apoyo de la licenciatura de Estudios Orientales que cursó el autor. Con objeto de comprender mejor el pensamiento, la visión y la estrategia de cada una de las partes implicadas, se han seleccionado autores que podían conocerlas de primera mano, por tener acceso a los círculos de poder de las respectivas partes. También, en esta línea, se han utilizado informes gubernamentales públicos. Finalmente, al tratarse de temas de gran actualidad, en constante cambio, la lectura de las obras se ha complementado con multitud de artículos de publicaciones especializadas o *think-tanks* locales, sobre todo ubicados en Singapur, como la Escuela Rajaratnam de Estudios Internacionales; y españoles, como el Real Instituto Elcano.

A continuación se realizará un breve repaso sobre la estructura adoptada para realizar el presente análisis. La primera sección de este escrito se centra en comprender las motivaciones chinas ¿Por qué China actúa de la forma en que lo hace? ¿Cuál es su objetivo con ello? En este sentido, se ha estructurado este apartado en tres sub-secciones siguiendo el esquema propuesto por el propio título de la Memoria: motivaciones en el ámbito político, económico y militar. Por supuesto, todas ellas están interconectadas y es imposible comprenderlas de forma aislada. En lo que respecta a las motivaciones políticas, el documento empieza describiendo lo que ha sido la evolución de la política exterior de la República Popular de China (de ahora en adelante RPC), la Nueva China, la China que emerge tras el “Siglo de Humillación”. Esta descripción desemboca en la visión actual, la de la Quinta generación de líderes. Este es probablemente el apartado

más importante del texto, sin él difícilmente se puede comprender la actuación geopolítica de la RPC de hoy y hacia dónde se dirige. Además, cada sub-sección se subdividirá, a su vez, en un primer punto de análisis global y un segundo punto más centrado en el principal objeto de análisis del trabajo: el Sureste Asiático. Por lo tanto se sigue un esquema que desciende de lo general, a lo particular.

Una vez comprendidas las motivaciones del gobierno chino, el motor de toda decisión y posterior acción, se analizarán los medios de los que dispone China para alcanzar sus objetivos y hacer efectivas sus líneas de acción. La estructura replica la de la anterior sección: tres sub-secciones para las capacidades políticas, económicas y militares de China, y estas se estructuran en dos partes, una de análisis global y otra regional.

Como se ha dicho, una de las particularidades del Sureste Asiático es que otras tres grandes potencias se hallan involucradas en la región, con un grado de intensidad entre alto y muy alto. Por lo que una vez analizada en detalle la posición china, se procederá a analizar la actuación de los otros grandes actores: EEUU, Japón e India. Se ha incluido también a la Unión Europea (de ahora en adelante UE), con cuya posición está alineada la española. La extensión de la sub-sección sobre EEUU se ha limitado porque las menciones a la gran potencia global son continuas a lo largo del texto. Este apartado sirve para completar toda esa información. Asimismo, la ASEAN no cuenta con sub-sección propia porque al ser el principal protagonista de este estudio, el texto irá desgranando su posición con respecto a China.

El texto finaliza con una sección de conclusiones que se desprenden del análisis previo.

Es además muy recomendable leer los tres primeros anexos. El ANEXO I versa sobre la evolución del pensamiento chino y su impacto sobre la política exterior china. Aunque este es un tema vastísimo se han dado una serie de pinceladas que proporcionan una idea superficial sobre las complejidades y especificidades de esta cultura milenaria. También incluye un apartado centrado en la política exterior seguida históricamente por el que, como se ha dicho al inicio, podría ser el Estado más antiguo de la Comunidad Internacional actual. El ANEXO II contiene la evolución que ha seguido el conflicto del MSC. El ANEXO III profundiza en los últimos acontecimientos que se han producido en torno a uno de los principales proyectos de política exterior de Xi Jinping, *Belt and Road Initiative* (de ahora en adelante BRI). En todo caso, el propio texto indica cuando es conveniente remitirse a cada anexo.

Finalmente, para acabar esta introducción y antes de entrar ya en el análisis principal, es preciso realizar tres apuntes. El primero es que como se ha dicho, uno de los objetivos específicos de este trabajo es comprender el pensamiento chino. Cuando se trata su visión en materia de política exterior o su aproxima-

ción a ciertas cuestiones, este trabajo trata de reflejar la perspectiva o punto de vista chinos, en ningún caso se deben confundir con opiniones personales del autor que ha tratado de realizar un análisis lo más objetivo posible. El segundo es de carácter terminológico, pues a lo largo del texto se habla a menudo de la región de “Asia Oriental”. *Stricto sensu*, esta región se suele referir, geográficamente hablando, a China, Japón, las dos Coreas y Mongolia (y Taiwán). Pero no es infrecuente que se incluya en esta región al Sureste Asiático, es decir, que este término englobaría a todos los países de la ribera asiática del Pacífico. Esta será la interpretación que se le dará a este concepto en este escrito. Por otro lado, el término “Asia-Pacífico”, que también se menciona a lo largo del trabajo, incluiría también a Oceanía. Finalmente, en tercer lugar, es preciso señalar que al final del documento se encuentra una compilación de las siglas que se utilizarán a lo largo del texto y que puede resultar de ayuda para el lector.

2. MOTIVACIONES DE LA POLÍTICA EXTERIOR CHINA

Como se ha mencionado en la Introducción, en primer lugar se analizará o se tratará de identificar aquellos factores que subyacen en la forma de actuar del Estado chino en el mundo y en su entorno regional.

2.1. MOTIVACIONES DE ÁMBITO POLÍTICO

Evolución de la política exterior contemporánea

Desde la creación del Imperio Chino, a finales del S. III a.C., y especialmente, a partir de la dinastía Han, hasta bien entrado el S. XIX, China sigue una política exterior que se podría denominar como “sinocentrismo”. Si bien se dan diferencias importantes entre los distintos periodos históricos, asociadas a los cambios en la clase dirigente, esta política exterior presenta una serie de características comunes a lo largo de la etapa imperial, por lo que se puede constatar cierta continuidad. Para conocer más en profundidad la política exterior de la China imperial es necesario acudir al ANEXO I.

Con todo, hay un claro punto de inflexión histórico en la forma en que China desarrolla su política exterior. En noviembre de 1839, en el estrecho de Humen, en el río de las Perlas, los cañones de los buques británicos HMS Volage y HMS Hyacinth abrieron fuego contra los juncos de guerra chinos que se acercaban a su posición. China se encontró ante una situación sin precedente en su historia: era atacada por unos bárbaros (lo era cualquier cultura que no fuera la china) provenientes de lugares remotos; que no se mostraban impresionados por la superior cultura china y no parecían tener intención de adoptar sus superiores costumbres; y cuyas incursiones, al contrario que las de los bárbaros del norte, se producían por mar, no por tierra; mediante formidables buques de guerra contra los cuales los juncos de la flota Qing eran absolutamente incapaces (la altura de sus cubiertas impedía los abordajes desde los juncos y su potencia de fuego era

devastadora). Se trata del inicio del “Siglo de Humillación” para la historiografía china, un periodo bisagra entre la China clásica y la China contemporánea. China abandonó, de forma repentina, su confortable y privilegiada posición de país central para competir con naciones agresivas y tecnológicamente superiores. Desde la Primera Guerra del Opio hasta la fundación de la Nueva China de Mao Zedong, China fue invadida 470 veces y entre 1849 y 1905 tuvo que firmar 745 tratados desiguales.

Mao Zedong, al vencer en la guerra civil contra el Partido Nacionalista, en 1949, declaró que el “Siglo de Humillación” había finalizado. En este sentido, las primeras decisiones en materia de política exterior de la Nueva China o RPC tenían por objeto enviar un mensaje claro a la Comunidad Internacional: estaba a dispuesta a luchar y contaba con las capacidades militares para enfrentarse a cualquier rival en defensa de su territorio y sus intereses. El Ejército Popular de Liberación (de ahora en adelante EPL) tomó Tíbet y Hainan y se involucró en una costosa y sangrienta guerra en Corea, contra una coalición internacional liderada por EEUU, la nueva gran potencia mundial. Peng Dehuai, el comandante de las fuerzas chinas declaró: esta guerra prueba de forma elocuente que la era en la que, durante años, los invasores occidentales podían ocupar un país mientras tuvieran algunos cañones en las costas de Oriente, ha acabado.

Tras estos años convulsos, se empezaron a configurar los principios rectores de la política exterior de la RPC, que han continuado guiando la proyección exterior china hasta nuestros días. Uno de los principales documentos a los que los medios oficiales hacen referencia a menudo, son los “Cinco principios de coexistencia pacífica” recogidos en sendas declaraciones conjuntas de 1954 con India y Myanmar: respeto por la integridad territorial y la soberanía; no agresión; no injerencia; igualdad y cooperación en beneficio mutuo; coexistencia pacífica. China consideraba que los tres primeros principios habían sido vulnerados reiteradamente por las potencias occidentales y Japón, durante el siglo precedente, y además los entendía como una barrera de contención sobre dos de los asuntos de política interna que, ya entonces, generaban (y continúan generando) mayor controversia a nivel internacional: la situación en el Estrecho de Taiwán y en el Tíbet.

Posteriormente los “principios de coexistencia pacífica” fueron incorporados y ampliados por la Declaración de Bandung de 1955, que se encuentra en el origen del Movimiento de Países no Alineados, y que representa a su vez dos de los grandes ejes de la política exterior china: por una lado utiliza como palanca su condición de país en vías de desarrollo, para tratar de liderar al mundo en desarrollo, lo que entronca con su postura de rechazo al colonialismo; por otro lado China siempre ha sido muy crítica con lo que denomina hegemonismo, la voluntad de controlar el mundo por parte de las grandes potencias (en aquel entonces EEUU y la URSS) mediante instrumentos distintos al colonialismo, que pasan

por proyectar su influencia de forma indirecta. El hegemonismo sería una versión más civilizada del imperialismo. Estos dos grandes ejes (anticolonialismo y antihegemonismo) definen, de hecho, el espíritu del Movimiento de Países no Alineados que aglutina sobre todo a naciones en vías desarrollo y que, en aquel entonces, no querían formar parte de ninguno de los dos principales campos de la Guerra Fría.

En 1964, China realiza sus primeras pruebas nucleares con éxito y se convierte en una potencia nuclear. Pero inmediatamente realiza una declaración por la que se adhiere al principio de “No primer uso”. En otras palabras, su arsenal nuclear tiene carácter, a priori, defensivo. También se compromete a no utilizar armas nucleares contra Estados no nucleares.

Otra de las líneas más relevantes de la política exterior maoísta era su insistencia en recuperar la tradicional posición de China como una de las principales potencias del mundo. Kenneth Waltz cree que las naciones son cuerpos que luchan simultáneamente por la supervivencia como objetivo de mínimos y por liderar el mundo como máximo objetivo. Este periodo de la historia china refleja perfectamente esta idea. “El Gran Salto hacia adelante” fue la campaña lanzada en 1958 que tenía por objeto industrializar China a toda velocidad y sobrepasar la producción industrial de Reino Unido en cinco años y la de EEUU en siete años. Esta política fue desastrosa. Millones de personas murieron de hambre y extenuación y la economía se contrajo. Su estrepitoso fracaso llevó a los líderes chinos a declarar, en 1961, que China no debía sentirse ansiosa por convertirse en una economía socialista fuerte. Mao defendió entonces que China podía alcanzar su objetivo en 50 años, 100 años o más incluso. Desde entonces los líderes chinos han mostrado una gran paciencia en la consecución de este objetivo.

Aún en el contexto del maoísmo, es posible resaltar otro de los rasgos de la política interior china muy vinculado a la política exterior. De forma periódica se han producido campañas de “desoccidentalización”, siendo su máxima expresión la Revolución Cultural, entre el 1966 y 1976. China considera la occidentalización como un intento de fragmentar y dividir a su sociedad mediante las ideas. Este tipo de actitud no es atribuible tan sólo a la China contemporánea, la China imperial también expresaba una enorme desconfianza por las ideas que llegaban del exterior. Con todo, al final del maoísmo, el acercamiento del EEUU de Nixon a China, permitió la caída del llamado “Telón de bambú”. El maoísmo rompió su tradicional aislacionismo y se empezó a integrar en las estructuras de gobernanza global, siendo el ejemplo más destacable su inclusión en el Consejo de Seguridad de la ONU. Entre 1971 y 1976 la RPC estableció relaciones diplomáticas con 51 países (entre ellos España), mientras que entre 1949 y 1970 lo había hecho con 54 países.

En 1978 se da un gran hito, Deng Xiaoping, tras la muerte de Mao, inició el periodo de Reforma y Apertura (*Gaige Kaifang*) que perseguía principalmente

la integración de China en la economía global, así como la liberalización progresiva de su economía, con el objetivo de permitir su desarrollo. Durante esta época China abandonó el discurso maoísta de búsqueda de liderazgo global, y pasó a mantener un bajo perfil político haciendo un fuerte hincapié en dos de los principios de coexistencia pacífica, el pacifismo y la cooperación internacional. También se relajó la preocupación por la contención de la “occidentalización”, inevitable en un contexto de apertura. Esta estrategia continuó durante la Tercera generación de líderes de la RPC (Jiang Zemin con Li Peng y Zhu Rongji) y la Cuarta generación (Hu Jintao con Wen Jiabao), que plasmará este ideario en la doctrina de “Ascenso o Desarrollo pacífico”¹. Durante esta etapa la economía y la necesaria estabilidad política para desarrollarla se convierten en las prioridades. La oposición al hegemonismo y el liderazgo del mundo en desarrollo continuaron siendo señas de identidad, cada vez más relevantes en la medida en que China pasa a depender más y más de las materias primas de Iberoamérica, África y Oriente Medio (por lo tanto del mundo emergente).

El “Sueño Chino”

A finales del año 2012 se produce el relevo en el liderazgo chino y el Presidente Xi Jinping con su Primer Ministro Li Keqiang se convierten en los dirigentes de referencia. Esto viene acompañado de un cambio en el rumbo de la política exterior china: se recupera el ideal chino de liderar el mundo y se adopta una postura más favorable hacia la acumulación de recursos de poder militar para reforzar esta posición. La política exterior pasa a inscribirse en una política de Estado más amplia denominada el “Sueño Chino”. Este es un concepto ambiguo, bajo cuyo paraguas se pueden incluir numerosas iniciativas o ideas. Al contrario que el “Sueño Americano”, según el cual todo individuo es capaz de alcanzar sus metas individuales mediante el esfuerzo individual, el “Sueño Chino” es un sueño colectivo que busca alcanzar “el gran rejuvenecimiento de la nación china”. Este eslogan surge en el S. XIX frente a las derrotas ante las potencias occidentales y Japón, e implica la construcción de un país económicamente próspero y militarmente fuerte, que vuelva a ocupar su rol predominante en el mundo y que sea así capaz de proveer bienestar a sus ciudadanos, en primer lugar, y al mundo en última instancia. El ANEXO I puede ayudar a comprender mejor el “Sueño Chino” que presenta algunas de las principales características del pensamiento chino que se desgranarán en este apéndice: se trata de un concepto abstracto poco definido, cualquier política de Estado puede actuar en pos de esta visión y es por lo tanto muy maleable; es un proyecto colectivo, que dimana de la ideología confuciana; su objetivo último es proporcionar el bienestar general

¹ La Primera generación la integran Mao Zedong y otros líderes que, como Zhou Enlai, ocuparon un papel relevante en su gobierno. El núcleo de la Segunda generación lo constituye Deng Xiaoping.

gracias a la dirección de un gobierno capaz (que ostenta el Mandato del Cielo); bebe directamente de las fuentes del discurso nacionalista chino (al recuperar un concepto decimonónico como el de “el gran rejuvenecimiento de la nación china”) que se empieza a construir en oposición a Occidente; en cierto modo es un retorno al tradicional sinocentrismo basado en la superioridad moral y cultural, y a pesar de ser un proyecto nacionalista, tiene vocación universalista². Para alcanzar este “Sueño” se han establecido dos objetivos, también algo ambiguos: que la sociedad china sea moderadamente rica en 2021 cuando se celebre el centenario del Partido Comunista Chino (de ahora en adelante PCCh) y que China sea un país plenamente desarrollado en 2049 cuando se cumplan 100 años de la instauración de la RPC. Cabe destacar que, en lo que se refiere al ámbito regional, la visión del “Sueño Chino” no trata de diferenciarse. En ese sentido su vocación universalista es clara. No cae en la tentación del pan-asianismo anti-occidental japonés, previo a la Segunda Guerra Mundial. Además el “Sueño Chino” cumple otro papel, su enunciación supone un desafío directo al otro gran sueño, el de la gran potencia mundial, el “Sueño Americano”.

Estos son los principales ejes vertebradores de una narrativa que persigue justificar el ascenso chino y granjearse el apoyo de los Estados de la Comunidad Internacional:

Según esta visión, hoy la principal potencia mundial es EEUU, una nación hegemónica. China es una nación anti-hegemónica que busca suceder a EEUU en su liderazgo mundial, para promover un orden internacional sin naciones hegemónicas, es decir sin naciones capaces de lograr que otros Estados actúen según sus intereses y de imponer modelos socioeconómicos y sociopolíticos concretos. La RPC se considera el adalid de una nueva “Gran Armonía”, es decir un orden internacional democrático, en el que los Estados no estarían sometidos a influencias externas y podrían desarrollarse según sus principios y adoptar sus propios sistemas sociopolíticos y modelos de desarrollo. En este orden la competencia entre naciones tendría un carácter casi deportivo, constructivo y vendría de la mano del progreso y la innovación. China sería la nación de referencia, pero no una nación hegemónica, sino una nación ejemplar, cuyas acciones serían emuladas por el resto de buen grado. El liderazgo chino quedaría reflejado en su rol como impulsor del desarrollo económico, promotor de la paz mundial y la cooperación internacional para la solución de problemas globales. El objeto de China no sería tanto sustituir el actual orden internacional como integrarse en él y cambiar sus normas desde dentro del sistema. No trataría de monopolizar esta tarea, sino que la compartiría en la medida en que otras naciones ostentaran las condiciones adecuadas para desarrollarla. Según el discurso chino, éste sería un estadio superior de una civilización humana universal, con Estados cooperativos

² GOLDEN S. (2015), “El sueño chino de Xi Jinping”, Anuario Internacional CIDOB 2015, pp. 168

que no van a la guerra y en el que no son necesarias las armas nucleares. Por lo tanto se trataría de una visión idealista que buscaría recrear lo que el discurso wilsoniano fue en su momento, un discurso inspirador y atractivo para las personas de todo el mundo, enmarcado en un contexto realista.

Los motivos, relacionados entre sí, por los que China puede dirigir esta transición serían:

- China ya ha sido un líder global y cuenta con experiencia para liderar. Este país considera que durante miles de años ya ha sido una superpotencia global. Aquí, es necesario decir que, si bien es cierto que China ha sido la primera potencia económica mundial en varios periodos de la historia (ANEXO I), el hecho de que el proceso de globalización no empezara a madurar hasta el S. XIX hace difícil hablar de un liderazgo global único antes de este siglo.
- China es la nación más civilizada, cuyas raíces se remontan al tercer milenio antes de Cristo, cuya cultura constituye la base de la de gran parte de los países de Asia Oriental y cuyos logros humanos no tienen parangón. Además considera que la cultura occidental se basa en el utilitarismo mientras que la china lo hace en la moral, como demostraría la adopción de la doctrina confuciana como ideología de Estado. Esta sería la hipotética base de la teórica superioridad moral y cultural china.
- China es una nación pacífica y no agresiva y por lo tanto, no es una amenaza para el resto de países. El gobierno del PCCh sustenta esta idea en la historia de un Imperio no expansivo.
- China ha sido una potencia sometida a relaciones coloniales por Occidente. Aquí también se entra en el factor “Siglo de Humillación”, que como se ha dicho, es un elemento esencial del nacionalismo chino. Esto constituye además un mecanismo de conexión con la grandísima mayoría de Estados del mundo que en uno u otro periodo histórico, fueron colonizados por alguna potencia europea. Asimismo, refuerza su discurso anti-hegemonista, que se opone a lo que sería una nueva forma de colonialismo.

Normalmente las potencias que son señaladas como culpables de esta etapa oscura de la historia china son Japón, Reino Unido y Rusia. En menor medida también lo son las potencias occidentales que participaron en la “Alianza de las ocho naciones” que reprimió la rebelión bóxer, que tomaron y saquearon Pekín y que, en general, mantenían concesiones en territorio chino. Estas son EEUU, Alemania, Francia, Italia y el Imperio Austro-Húngaro. España tuvo un papel destacado en las negociaciones de paz posteriores, pero no participó en la invasión de Pekín. El factor “Siglo de Humillación” se traduce en una amalgama de admiración (Japón, el más denigrado, ha sido al mismo tiempo un modelo de desarrollo para

China, desde finales del S. XIX hasta nuestros días, dado que inspiró el programa de Reforma y Apertura); sentimiento revanchista que puede ser puntual y rápidamente espoleado (protestas ante la Embajada de Francia en China y frente a empresas francesas en 2008) y una extremada cautela en la relación con los países desarrollados.

Por otro lado, China no considera que las relaciones de tributo y vasallaje con territorios como Corea o su dominación sobre Annam (norte de Vietnam) fueran formas de colonialismo. En palabras de Liu Mingfu es “una nación sin pecado original”. Este experto argumenta que de las seis lenguas oficiales de la ONU, el chino es el único que ostenta rango de lengua oficial en un único país, lo que demuestra que el resto de lenguas internacionales representan a naciones coloniales (aunque el mandarín sí tiene rango de lengua cooficial en Singapur)³.

- China es un país en vías de desarrollo, como la gran mayoría de países que aglutinan a la gran parte de la población mundial. Las naciones desarrolladas y las nuevas economías industrializadas representan, apenas, en torno al 25% de las naciones. Además, China ha tenido un gran éxito siguiendo su propia vía de desarrollo, una vía con características chinas. En ese sentido, la RPC representa un modelo y ejemplo a seguir para el resto. Esto también constituye un elemento de oposición a la vía estadounidense, que representaría a los intereses del mundo desarrollado. Además gran parte de los países que estuvieron sometidos a relaciones coloniales en el pasado, son hoy países en vías de desarrollo, lo que enlaza con el punto anterior.
- China adopta un enfoque de cooperación estratégica entre países. Esto va en línea con uno de los “Cinco principios de coexistencia pacífica”, alcanzar el beneficio mutuo. Su objetivo es crear un red de intereses comunes tan densa (especialmente en el campo económico) que haga la confrontación imposible. Se observa como se ha seguido este tipo de estrategia con Taiwán o con EEUU. Por ejemplo, en 1993 las grandes multinacionales estadounidenses con inversión en China forzaron al presidente Bill Clinton a desvincular la concesión de estatus de Nación Más Favorecida a China, del respeto a los derechos humanos. Hoy EEUU y China son los principales socios comerciales del mundo. Y EEUU es uno de los más importantes inversores en el país asiático. China argumenta que su producción barata ha incrementado el ahorro del consumidor occidental y ha mantenido la inflación bajo control, lo que a su vez ha permitido a los bancos centrales mantener bajos tipos de interés y un acceso barato al dinero, impulsando la economía. Otro ejemplo sería la compra de deuda pública extranjera por parte de la RPC, especialmente de sus principales

³ LIU, M. (2015), *The China dream*, New York, CN Times Books, pos 1449 versión Kindle

competidores en la escena internacional, lo que proporciona al país asiático una herramienta de presión y proyección global. Hoy China es el principal inversor extranjero en deuda pública estadounidense (1,1 billones de dólares). Este instrumento fue especialmente relevante para apoyar a los países europeos durante las crisis de deuda soberana de 2012, en el marco de la crisis financiera global.

Todo esto reafirma otra línea de actuación china: intentar evitar a toda costa que EEUU entre en una lógica de Guerra Fría. Ello pasa, entre otros, por desactivar la confrontación ideológica que se pueda derivar del hecho de que China es un país socialista y EEUU capitalista. En principio eso se ha conseguido, en parte porque la RPC no ha tratado de exportar su modelo sociopolítico y socioeconómico. De hecho, ha integrado en su sistema socioeconómico la economía de mercado de raíz occidental (“socialismo con características chinas”) y es hoy un firme defensor del libre comercio frente a las tendencias proteccionistas del EEUU de Trump. Esto de nuevo nos remite a la flexibilidad del pensamiento chino y su propensión al sincretismo (ANEXO I). No hay Gran Muralla entre capitalismo y socialismo decía Lee Kuan Yew.

Lord Liverpool aseguraba a principios del S. XIX que si Reino Unido deseaba prosperar tenía que permitir a EEUU prosperar. Este es el tipo de transición en el liderazgo mundial que desea China, un relevo pacífico. Como se ha visto anteriormente, tras el fracaso de “El Gran Salto hacia adelante”, China adopta una postura paciente, y sólo asumirá el liderazgo cuando se den las condiciones para ello. Según su hoja de ruta, primero debe alcanzar a EEUU y tener un papel cada vez más activo en el mundo; a continuación debe liderar el mundo junto con EEUU; finalmente debe asumir el liderazgo mundial en solitario.

- China mantiene una actitud defensiva, alineada con su pacifismo, no agresiva. Según esta versión, está resistiendo efectivamente el intento de semi-contención de EEUU. La RPC considera que EEUU, como actual potencia líder siempre intentará limitar el ascenso de cualquier potencia que desafíe esa posición, porque este es su objetivo estratégico último, mantener esa posición. Esto no es descabellado. John Mearsheimer asegura que la estrategia básica estadounidense es primero dominar el mundo occidental, y, segundo, asegurarse de que no haya un competidor que pueda poner en duda su posición a nivel global. Por su lado, Kissinger razona que EEUU siempre necesitará una estrategia para Eurasia porque es en esta vasta masa de tierra donde se encuentra gran parte de la población mundial (75%), los principales polos económicos (Europa Occidental y Asia Oriental), el 60% del PIB mundial, el 75% de los recursos naturales y aquellas naciones que poseen armas nucleares y que pueden contestar el

liderazgo estadounidense. Si una nación se alza con el control de Eurasia, por muy amigable que sea su actitud, ésta siempre puede cambiar una vez alcance el poder; y la capacidad de EEUU para resistirla se vería muy disminuida en este escenario. Para China, EEUU es un país naturalmente agresivo que ya ha tenido éxito, en el pasado, al contener a Japón a través de iniciativas como los Acuerdos del Plaza de 1985 y, por supuesto, a la URSS, a través de la “Doctrina de contención” de Truman y otras que le siguieron en posteriores presidencias y que culminaron con su desmembramiento en 1991. Se habla de semi-contención porque China considera que el estado actual no es de Guerra Fría, pero si existe una voluntad de limitar su ascenso. Desde el punto de vista chino, EEUU habría creado un cordón sanitario en torno a China mediante sus alianzas militares con Japón, Corea del Sur y Australia y su acercamiento a países del Sureste Asiático y la India. El gobierno chino denomina esto la “Teoría de la Amenaza China” según la cual, EEUU y Japón estarían fomentando una imagen negativa de China, la de una nación vengativa y revanchista por el “Siglo de Humillación”. Esta voluntad quedaría también reflejada en la estrategia que lanzó Barack Obama (“Reorientación hacia Asia”) que incluye una mayor presencia militar en la región de Asia-Pacífico y su apoyo a los países ASEAN ante las reclamaciones chinas en el MSC. Asimismo, EEUU mantiene también, junto con la UE, un embargo de armas y tecnología militar sobre China. En el campo económico, EEUU y la UE no reconocen al país asiático el estatus de economía de mercado en el seno de la OMC, lo que reduciría las barreras comerciales a los productos chinos. Finalmente, en el campo del poder blando, China cree que uno de los instrumentos de semi-contención estadounidense es el intento de “occidentalizar” a una parte de la sociedad china para crear división, es decir el intento de propagar los valores occidentales y el anhelo por una democracia de corte estadounidense (no se debe olvidar que la RPC considera que su sistema es una democracia con características chinas).

Sureste Asiático

Una vez enunciados los objetivos globales de la actual política exterior de China, que incluyen la consecución del liderazgo mundial, es necesario centrarse en el entorno geográfico inmediato de China. Para que una potencia pueda proyectarse a nivel global es necesario que consolide su entorno regional. Citando a Liu Míngfu: “la política, incluso la internacional, es local”⁴. En Eurasia, donde se han alzado gran parte de las potencias globales, el entorno regional ha supuesto siempre un corsé para el ascenso de las mismas. Tanto España, como Francia,

⁴ LIU, M. (2015), *The China dream*, New York, CN Times Books, pos. 924

Inglaterra, Alemania, Austria o Rusia, en su ascenso, se tuvieron que enfrentar a coaliciones internacionales regionales que buscaban limitar la asunción del liderazgo. Especialmente sensible resulta el incremento de recursos militares inherente a cualquier proceso de ascenso de una potencia, que genera un “dilema de seguridad” para el resto de países y que desemboca normalmente en una carrera armamentística y posiblemente en un conflicto bélico. En este sentido, EEUU ha gozado de una posición geográfica privilegiada flanqueado al este y al oeste por dos grandes océanos. Asimismo, la evolución de la política exterior estadounidense es un buen ejemplo de la tesis aquí expuesta: la necesidad de consolidar la posición regional antes de hacerlo a nivel global. En primer lugar, EEUU adoptó una política aislacionista y defensiva para evitar la injerencia en sus asuntos de las potencias europeas. Pero a partir de 1823, cuando ya se había apuntalado como nación, y se había expandido territorialmente (por lo que contaba con más recursos de poder), adoptó la “Doctrina Monroe” que formalmente abogaba por que los asuntos americanos fueran resueltos por los pueblos americanos (por lo tanto se pronunciaba contra la injerencia europea en el continente) y por preservar los valores americanos (el republicanismo). Esto constituyó la base ideológica sobre la que EEUU excluyó a Europa de su entorno regional y se aseguró el monopolio de su intervencionismo sobre el mismo. Ya entrando en el S.XX, EEUU profundizó en estas políticas con la guerra hispano-americana, el “Corolario Roosevelt” o la política de “Big stick” que le permitió controlar el Gran Caribe (existen muchas coincidencias entre éste y el MSC y sus implicaciones para las grandes potencias) y desarrolló el hegemonismo partiendo de la base del “Poder naval” o supremacía naval de Alfred Thayer Mahan. Esto ha permitido que EEUU, que ya partía de una ubicación geográfica privilegiada, haya creado un entorno aún más seguro, que constituye un apoyo para su proyección exterior, rodeado de naciones relativamente débiles con las que mantiene relaciones relativamente amigables. Resulta difícil imaginar la conformación de una coalición internacional en el entorno americano capaz de contestar su posición (lo más cercano ha sido la creación del ALBA en 2004, cuyo núcleo es Venezuela, y hoy una organización internacional en declive debido a la crisis política y económica que experimenta este país).

China necesita a Asia para liderar el mundo. Sólo Asia Oriental representa, a nivel mundial, el 31% de la población, el 27% del PIB, el 34% de las exportaciones y el 24% de la inversión extranjera directa (de ahora en adelante IED). Hoy no se pone en duda que el centro económico mundial se desplaza desde el Atlántico hacia el Pacífico. El gigante asiático, en su ascenso global, debe enfrentarse a una vecindad extremadamente compleja, en la que sí es posible que se creen coaliciones internacionales que busquen frenar su avance. Existe cierto sentimiento de fortaleza asediada entre el liderazgo chino, puesto que se considera que, en línea con su política de semi-contención, EEUU ha tratado,

desde 1949, de aislar y rodear a China y crear contrapesos regionales. Bien sea a través de su alianza militar con Corea del Sur, Japón y Australia (que incluye la presencia física y permanente de tropas estadounidenses), su apoyo a Taiwán, la promoción del desarrollo indio o la influencia sobre la ASEAN (desde que se crea en el contexto de la Guerra Fría y de la Guerra de Vietnam). A esto se añade la omnipresencia y capacidades de la Séptima flota o Flota del Pacífico.

Una de las características de Asia Oriental es la importancia del entorno marítimo, al contrario de lo que ocurre, por ejemplo, en Europa. Todos los grandes núcleos poblacionales, los centros de poder y los centros económicos de esta región, se encuentran en la costa o a poca distancia de la misma. De hecho, algunos de los países más importantes de la región tienen carácter archipelágico, con hasta 7.500 islas en el caso de Filipinas o más de 17.500 en el de Indonesia. Asimismo, las economías de Asia Oriental son esencialmente exportadoras, necesitan de los océanos como principal vía de transporte de su producción y para el sostenimiento de sus economías. Eso explica a su vez, que de los 20 principales puertos del mundo por volumen de mercancías, 15 se encuentren en esta región (ocho de ellos en China).



Fuente: Consejo Naviero Mundial y El Orden mundial en el S. XXI.

Al observar este mapa, también es posible percatarse de que China se encuentra en cierto modo encerrada, es decir, los accesos a los océanos por donde circulan sus mercancías hacia los mercados internacionales y de donde provienen parte de los alimentos de sus ciudadanos, la energía que impulsa su actividad económica, las materias primas que componen su producción; son controlados por otros países. La ruta hacia

el Índico, su conexión con el Cuerno de África y Oriente Medio pasa por el Estrecho de Malaca, entre Malasia e Indonesia (la cantidad de petróleo transportado por esta vía, triplica a la que pasa por el Canal de Suez y multiplica por 15 la que atraviesa el Canal de Panamá, y representa el 70% del petróleo transportado por mar). Hacia el Suroeste, también hacia el Índico, donde se halla Australia, uno de sus principales proveedores de alimentos y materias primas

minerales, se encuentra el archipiélago indonesio que debe ser atravesado por los Estrechos de la Sonda, de Macasar y de Lombok. Y hacia el este, en su salida hacia el Pacífico, el archipiélago filipino, Taiwán y las islas Ryukyu japonesas, que se extienden desde Taiwán hasta Kyushu. Más de la mitad del tonelaje de la flota mercante mundial, pasa anualmente por los estrechos mencionados. Por lo que, en un escenario de gran conflicto, sería posible ahogar a China taponando estos puntos clave. Sin ir más lejos, por el Estrecho de Malaca pasa el 80% del petróleo importado por la RPC. Estos cuellos de botella geográficos representan un gran desafío para este país.⁵

Y en el centro de este maremágnun de rutas comerciales que van desde el Cuerno de África hasta el Mar de Japón, actuando como centro distribuidor del comercio de todo el hemisferio oriental: el Mar de China Meridional o MSC. Este es el corazón del Sureste Asiático, una región que comprende los países al sur de China, al este de India, al oeste de Nueva Guinea y al norte de Australia. En general se entiende que incluye a los 10 países que se integran en la ASEAN. Esta organización que se crea en Bangkok en 1967, inicialmente centrada en la seguridad en un contexto de Guerra Fría, se convierte en una organización verdaderamente regional en los 90, tras el desmembramiento de la URSS, con la inclusión de Vietnam, Myanmar, Laos y Camboya y la adopción de un enfoque centrado en la cooperación económica. Los límites geográficos y geopolíticos son algo difusos, por ejemplo Timor Oriental y Papua Nueva Guinea se hallan en sus confines, son Estados observadores y podrían integrarse en el futuro. Esta es una región muy diversa con Estados que cuentan con algunas de las rentas per capita más altas del mundo, como Singapur, y algunas de las más bajas, como Laos. Estados con poblaciones muy reducidas, como Brunei Darussalam, o Estados con algunas de las poblaciones más numerosas del mundo, como Indonesia. Los sistemas sociopolíticos son también muy variados y se encuentran monarquías y repúblicas, democracias y dictaduras, economías liberales o socialistas con tintes marxistas. Además, desde una perspectiva sociocultural, es una de las regiones más heterogéneas del mundo, lo que ha dificultado la implantación del Estado-nación.

Esta región es primordial para la consecución de las metas de política exterior chinas. En primer lugar, *Nanyang*, ha sido históricamente, junto con el Mar de China Oriental y sus países ribereños, el área natural de proyección exterior china. La naturaleza de los Estados que la conforman, relativamente pequeños y relativamente cercanos culturalmente, le permite extender su influencia hacia la misma. En última instancia, la asimetría en recursos de poder entre China y sus vecinos y la cercanía geográfica, podría redundar en lo que se conoce como “finlandización”. En este escenario, la política exterior de estos Estados sería una

⁵ KAPLAN, R. (2014), *Asia's cauldron*, New York, Random House, p. 9

política cautiva, supeditada a los intereses chinos, por temor a las consecuencias que podría conllevar una oposición a la misma.

Muy al contrario, en el noreste asiático se encuentran las otras dos grandes potencias regionales capaces de contestar el poder chino, y muy cercanas a EEUU: Japón y Corea del Sur. Ambas son grandes potencias económicas: tercera y undécima respectivamente (por PIB en términos absolutos) según el Banco Mundial. Y ambas cuentan también con importantes recursos de poder militar. A ello se añade la potencial inestabilidad de la región por la actitud de Corea del Norte, a priori bajo la esfera de influencia china pero altamente impredecible, y su programa nuclear. Más allá de la muy preocupante perspectiva de un conflicto nuclear, las acciones de Corea del Norte proporcionan a EEUU un motivo irrefutable para justificar la presencia permanente de tropas estadounidenses y la de construcción capacidades militares como el escudo antimisiles en Corea del Sur (THAAD). También se encuentra la histórica rivalidad inherente a esta relación triangular: Corea ha sido invadida en el pasado por sus dos vecinos; China trató de invadir Japón en el pasado; Japón, cuyas agresiones son más recientes, invadió a ambos países en un proceso que se inicia en 1895 y culmina en la Segunda guerra sino-japonesa. Esto incluye episodios cruentos como la masacre de Nanjing o el de los “grupos de mujeres de consuelo” chinas y coreanas. La cercanía en el tiempo de estos eventos comportan una importante carga emocional y de tensión.

En el noreste también se encuentra Rusia, otra de las grandes potencias militares del mundo, cuyo extremo oriental se integra en esta región. En los últimos años se ha producido un acercamiento entre China y Rusia. Más que una muestra de afinidad entre ambos países, este movimiento responde a que tanto China como Rusia tienen entre sus objetivos reforzar la conformación de un mundo multipolar que diluya el liderazgo estadounidense. Con todo, es cierto que tanto a nivel demográfico como en lo referente a sus capacidades políticas, económicas y militares, este país encuentra su centro de gravedad en su extremo occidental. Por lo que, aunque se debe tener en cuenta a Rusia, hoy por hoy no es uno de los principales actores en la región.

El segundo motivo por el que la región es esencial para el desarrollo de la política exterior china, es el MSC en sí. China reclama la soberanía sobre este espacio marítimo y sus numerosos accidentes geográficos terrestres, reclamación que se basa en supuestos derechos históricos. Otros cinco países de la región y Taiwán sostienen reclamaciones territoriales en este espacio geográfico. Esto convierte al MSC en uno de los contenciosos territoriales de mayor entidad del mundo. Para una mejor comprensión de los factores que han conducido a la tensión en esta zona, así como de la evolución del conflicto, es preciso remitirse al ANEXO II de este estudio.

En lo que respecta a la disputa acerca de la soberanía sobre sus accidentes geográficos, si se excluye a Taiwán como una de las partes del contencioso (y

por lo tanto a las islas Pratas -Dongsha-, bajo su control) por sostener las mismas reclamaciones que la RPC, el territorio disputado conforma un espacio terrestre conjunto de apenas 13 kilómetros cuadrados, distribuidos en tres grupos de islas principales: las Paracelso, las Spratly y el banco Scarborough. Sólo las Spratly se componen de unos 150 accidentes geográficos, 48 de los cuáles se encuentran permanentemente por encima del nivel del mar. Conrad reflejaba así esta profusión de accidentes geográficos cuando describía este mar que él había navegado: “Los mares de China, al norte y al sur, son mares estrechos. Mares repletos de realidades cotidianas y elocuentes, como islas, bancos de arena, arrecifes y rápidas y cambiantes corrientes. Realidades enmarañadas que sin embargo hablan al marino en un lenguaje claro y preciso”. Al contencioso acerca de la soberanía de los accidentes geográficos, se añade la disputa sobre la naturaleza jurídica de sus aguas.

Son muchas las razones que empujan a China a querer controlar este espacio marítimo. De carácter económico, pues asegurar este espacio permitiría garantizar la no interrupción de las rutas comerciales esenciales para la sostenibilidad de la economía china, y de toda la región. De carácter militar, dado que el control militar de este espacio otorga una ventaja estratégica en la acción militar en toda la región. Y en definitiva de carácter geopolítico. En este contexto, del mismo modo que los cuellos de botella marítimos en el MSC hacen a China vulnerable, su control le otorgaría una ventaja estratégica sobre sus poderosos vecinos del noreste, también muy dependientes de las vías de suministro que pasan por este espacio (66% y 60% de las importaciones de crudo de Corea del Sur y Japón respectivamente).

Además, cerrando el MSC por el norte, se encuentra también el conflicto, heredado de la Guerra Fría, en el Estrecho de Taiwán que representa, para China, una prioridad nacional y considera que está directamente relacionado con el principio de integridad territorial y es el último reducto del “Siglo de Humillación”. Que Taiwán proclamara su independencia sería un *casus belli*. Dadas las características geográficas de Taiwán, la isla es también muy dependiente de los suministros exteriores. Un 60% de sus importaciones de crudo cruzan también el MSC, por lo que su control también supone una ventaja estratégica en este conflicto. En otro orden de las cosas, como se ha dicho, Taiwán tiene presencia también en algunas de las islas del MSC y es parte en los contenciosos existentes en la región, aunque sus reclamaciones son asimilables a las chinas, teniendo en cuenta que Taiwán se considera el legítimo representante de China.

Con todo, si bien el control del MSC consolidaría la posición económica y militar de China en la región, sus reclamaciones y los contenciosos que generan, pueden menoscabar su reserva de recursos de poder blando y su discurso anti-hegemonista y pacifista.

2.2. MOTIVACIONES DE ÁMBITO ECONÓMICO

En el pensamiento chino tradicional, la legitimidad del poder del gobernante ha estado siempre ligada al bienestar que éste provee a la población (concepto de Mandato del Cielo y confucianismo descritos en ANEXO I) y ello está a la vez muy unido al ámbito económico. Por ello, a lo largo de la historia de China, sus distintos gobiernos han puesto un gran énfasis en la economía, mediante la construcción de grandes infraestructuras de transporte o presas y canales para extender la superficie cultivable. Asimismo, la doctrina confuciana exigía un fuerte intervencionismo estatal, lo que condujo a instituciones tradicionales como el monopolio del Estado sobre la sal o el férreo control sobre el comercio exterior.

El PCCh no es ajeno a estas ideas y trasfondo histórico, lo que permite comprender la grandísima importancia que el gobierno chino concede al crecimiento económico continuado. Esto es especialmente cierto cuando, tras la muerte de Mao Zedong, China fue abrazando poco a poco el “socialismo con características chinas” en el proceso de *Gaige Kaifang* impulsado por Deng Xiaoping a partir de 1978. Crecimiento económico es equivalente a bienestar ciudadano y a resultados positivos palpables y observables de la gestión de los gobernantes por parte de la población (y por lo tanto permite preservar el Mandato del Cielo). Y esto es, a su vez, clave para la propia supervivencia política del Partido, especialmente en un mundo hiperglobalizado en el que otros sistemas políticos alternativos son visibles. Se podría decir que, desde 1978 hasta la llegada al poder de Xi Jinping, la gestión económica ha sido el objetivo prioritario del PCCh. Desde que se inicia el proceso de Reforma y Apertura, el gobierno chino ha logrado que 500 millones de personas abandonen una situación de pobreza absoluta y que el porcentaje de la población en esa situación haya pasado del 85% de entonces, al 13% actual. Entre el año 2000 y 2011 el país ha crecido a una media anual del 10%. El PIB por paridad de poder adquisitivo (de ahora en adelante PPA) chino sobrepasó al de EEUU en 2014, convirtiéndose así en la primera potencia económica. Y en términos absolutos ha pasado del 2% del PIB mundial de 1978, al 16% actual⁶.

La política exterior china de este periodo también ha quedado subordinada a la consecución de estos objetivos económicos de política interna. La doctrina de “Desarrollo pacífico” de la Cuarta generación de líderes buscaba proporcionar la estabilidad suficiente para que China se integrara y se beneficiara de la economía global. La RPC también se apoyó en su especial relación con el mundo en desarrollo para asegurar su acceso a materias primas en Iberoamérica, África y Oriente Medio e internacionalizar sus empresas en estos mercados, menos competitivos que los de los países desarrollados.

⁶ International Monetary Fund, World Economic Outlook Projections 2015. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/>

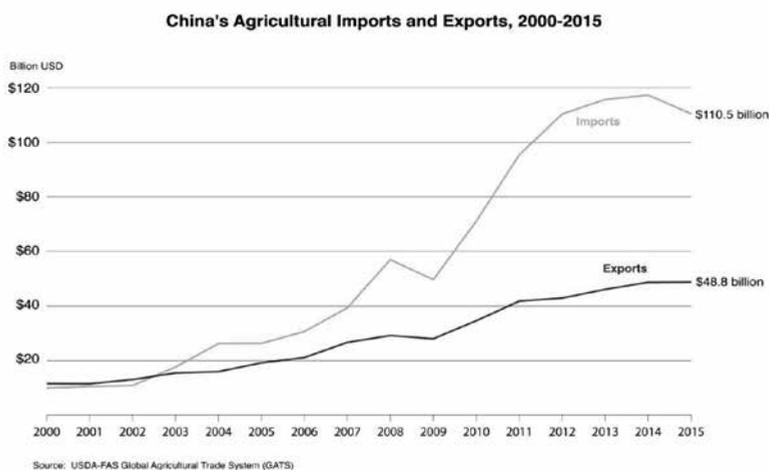
Hoy, con el “Sueño Chino” de la Quinta generación de líderes, es posible que la economía pierda peso frente a la acumulación de otros tipos de poder, como el militar. Pero el poder económico sigue ostentando un importante valor estratégico. Si China se postula como posible sucesora de EEUU en tanto que gran potencia mundial, el poder económico es accesorio para reforzar y acumular los otros tipos de poder: el militar y el blando que se construyen sobre la base de recursos económicos. Por otro lado, el poder económico es también una poderosa herramienta de política exterior que ha recibido distintos apelativos, como Diplomacia del dólar o simplemente Diplomacia económica. Como se ha comentado en el apartado anterior, cuando se hablaba de cooperación estratégica, una de las tácticas chinas para reforzar su ascenso consiste en tejer un entramado de intereses económicos recíprocos que impida entrar en una lógica de conflicto duro que, hoy por hoy, el país asiático no podría ganar. Además dado que la mayor reserva de recursos de poder china es hoy la de poder económico, China está invirtiendo gran parte de estos recursos en obtener una posición estratégicamente ventajosa. La compra de deuda extranjera de sus competidores directos, la financiación de grandes proyectos o la creación de instituciones financieras internacionales como el Banco Asiático de Inversiones e Infraestructuras (de ahora en adelante BAI) son un buen ejemplo de ello. Hoy China cuenta con formidables instrumentos de diplomacia económica en los cuales se profundizará ulteriormente. Para el politólogo Edward Luttwak, mientras que el S. XX se suele ver como un siglo de guerras, el S. XXI será uno de competencia económica⁷.

Con todo, la economía china presenta importantes vulnerabilidades que debilitan su posición geoestratégica frente a la acción de otras potencias. Su solución o refuerzo sólo puede abordarse mediante la política y acción exterior.

1. Suministro de alimentos: Este se trata de un aspecto central para la seguridad nacional de cualquier país, teniendo en cuenta su importancia para el sostenimiento de la vida humana. Y en el caso de China se trata de un gran desafío, pues cuenta con el 10% de la tierra fértil cultivable del mundo para alimentar al 19% de la población mundial. Esta limitación se acentúa por las repercusiones medioambientales que el rápido desarrollo económico ha tenido sobre el entorno natural, siendo una de las más relevantes, la contaminación de sus suelos. El desarrollo económico también implica un éxodo rural y la absorción de trabajo agrícola por la industria. Y un incremento en los ingresos per cápita y en el consumo de alimentos, así como cambios en las dietas alimenticias: entre 2000 y 2012 el consumo de carne aviar ha aumentado un 100%, el de la leche un 40% o el de los aceites vegetales un 12%. El resultado ha sido un gran incremento de las importaciones de materias primas agrícolas: en 1990 China apenas importaba alimentos y tenía un superávit comercial en este ámbito, mientras que hoy es el

⁷ LUTTWAK, E. (1990), “From Geopolitics to Geo-Economics: logic of conflict, grammar of commerce”, *The National Interest*, nº 20, pp. 17-23

tercer mercado global para productos agrícolas, tras EEUU y la UE. También ha obligado a este país a centrarse en la producción de alimentos intensivos en trabajo (carne aviar o porcina) y a importar aquellos que son intensivos en tierra, es decir que requieren de grandes extensiones de tierra fértil (como la soja, la fruta y las hortalizas): EEUU suministra el 22% de las importaciones agrícolas chinas (soja), Brasil el 18% (soja), la UE el 11% (cerdo, vino y cerveza) y Australia el 7% (carne de vacuno y materias primas para el textil). China ha intentado mantener la auto-suficiencia en arroz y trigo por ser materias primas estratégicas y es uno de los países que más ha invertido en biotecnología para la modificación genética de alimentos⁸.



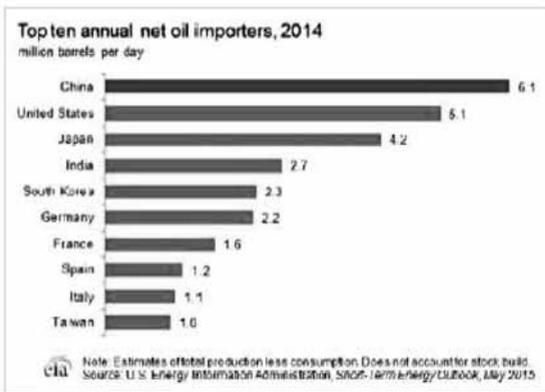
Fuente: Departamento de Agricultura de EEUU. Importaciones y exportaciones agrícolas de China, 2000-2016.

2. Suministro de materias primas energéticas: Del mismo modo que los alimentos son esenciales para el sostenimiento de la vida humana, la energía lo es para el desarrollo de cualquier actividad humana. Su importancia es también central en la seguridad nacional de cualquier Estado, y buena prueba de ello son los diversos conflictos internacionales que se han dado en la segunda mitad del S. XX por el control de las materias primas energéticas. Los artículos 28 y 30 de la nueva Ley de Seguridad Nacional china declaran como interés externo chino la protección de los canales de suministro de energía estratégica. De nuevo, el rápido desarrollo económico de la *Gaige Kaifang* llevó a China a convertirse en el primer consumidor de energía del mundo, en 2011. Casi toda la producción y consumo se han basado en el carbón, siendo este país el principal productor mundial y representando esta fuente en torno al 65% de su consumo primario de

⁸ HUI, J. (2016), "China and Hong Kong: challenges and opportunities", USDA Foreign Agricultural Service International Trade Report. <https://www.fas.usda.gov/data/china-and-hong-kong-challenges-and-opportunities>

energía. En este sentido, China cuenta con la tercera mayor reserva de carbón, por detrás de EEUU y Rusia, es decir, un 13% de las reservas mundiales. Con todo, se trata también de la fuente de energía más contaminante, y la preservación del medioambiente es hoy una de las prioridades y principales desafíos del gobierno chino, debido a los severos problemas sanitarios que el rápido desarrollo chino está causando entre su población, y la gran notoriedad social que este problema ha adquirido (es preciso recordar de nuevo el concepto de Mandato del Cielo).

Por este motivo, la política energética china ha puesto un gran énfasis en la diversificación de las fuentes de energía. Especialmente relevante es el papel que juega el petróleo en esa política, que representa el 20% del consumo primario de energía del país. Se calcula que China cuenta con el 1,1% de las reservas de petróleo del mundo, pero representa el 10% del consumo global. La dependencia de petróleo importado ha pasado del 20% en el año 2000, al 60% actual. En 2013 se convirtió en el principal importador neto de petróleo, sobrepasando a EEUU, y podría convertirse en el principal consumidor a nivel mundial en 2034. El petróleo representa, por valor de mercado, la segunda partida más importante de su cesta de importaciones, alcanzando los 134.000 millones de dólares estadounidenses. En lo que respecta a su origen, el 52% proviene de la región de Oriente Medio (Arabia Saudí 16%) y el 22% de África (Angola 13%). En cuanto al resto: el 13% de países CEI (Rusia 11%) y el 11% de América, mientras que Asia-Pacífico apenas representa el 2%.



Fuente: Administración de Información sobre la Energía de EEUU. Principales importadores netos de petróleo en 2014.

Asimismo, el gobierno busca reducir el consumo de carbón y la dependencia del petróleo y promover el consumo de gas natural y de energías renovables, incluida la energía nuclear. Esto permitiría a China ser más independiente. Asimismo, está por ver el efecto que

tendrán en la política energética china el uso de tecnologías para la extracción de gas y petróleo de esquisto. En lo que respecta a las importaciones de gas natural licuado, también se han disparado, convirtiendo a China en 2012, en el tercer mayor importador, por detrás de sus vecinos del noreste, Japón y Corea del Sur. En este caso, la región de Asia-Pacífico sí juega un papel relevante, ya que prácticamente la mitad de las exportaciones de gas natural licuado provienen de esta

región: Australia (20%), Malasia (15%) e Indonesia (12%). Destaca Qatar con un 34% de las importaciones⁹.

3. Suministro de materias primas necesarias para su industria y asegurar que su producción alcance los mercados globales: con su acceso a la OMC en diciembre de 2001, China se consagra como la “Fábrica del mundo”, el principal proveedor de bienes industriales a escala global. Para ser el primer exportador mundial, el país asiático se ha convertido asimismo en el segundo importador mundial, dado que depende de muy diversas materias y bienes semi-manufacturados para poder producir. Sus principales exportaciones por valor de mercado son ordenadores, teléfonos y productos electrónicos en general. Sus principales importaciones son, en este orden, circuitos electrónicos integrados, petróleo y derivados, y materias primas relacionadas con la minería, principalmente minerales ferrosos. China importa el 80% de su consumo de minerales ferrosos; un 64% proviene de Australia y un 20% de Brasil¹⁰. A pesar del cambio en el modelo económico chino, las exportaciones seguirán siendo relevantes en el futuro, el *Plan Made in China 2025* tiene como objetivo que China se convierta en un gran productor de productos de calidad y de alta tecnología para 2025.

4. Transición de su modelo económico: este es el punto más genérico con respecto a los tres anteriores, pero se trata, sin duda, de uno de los grandes desafíos económicos de la China de hoy. Ya bajo el liderazgo de la Cuarta generación de líderes, se empieza a impulsar un cambio del modelo económico que hizo realidad el milagro económico chino. Éste se basaba en dos pilares: una fuerte inversión, tanto estatal como extranjera; y la industrialización y la exportación del producto industrial. Este modelo económico, a pesar de su éxito, ha hecho a China muy dependiente del exterior, más concretamente, de posibles rivales geopolíticos en la carrera por el liderazgo global. También, a nivel interno, la estatización de la economía, aunque se ha reducido mucho con respecto al inicio de la *Gaige Kaifang* (la fijación de precios alcanzaba al 90% de los productos en 1978 y hoy sólo al 10%), ha generado importantes ineficiencias económicas que en principio una mayor libertad de las fuerzas de mercado podría resolver. Otro importante desafío es sortear la trampa de los países de renta media en la que han caído otras economías emergentes, incluyendo las de la región. La economía china ya ha empezado a ralentizarse, a medida que el país alcanza un mayor nivel de desarrollo y su mano de obra se encarece. En 2016 su PIB creció un 6,7%, la tasa más baja en 26 años.

El cambio de modelo económico pasa por sustituir la demanda externa por demanda interna. El consumo de los hogares chinos se sitúa en torno al 36% del

⁹ US Energy Information Administration, International energy data analysis, China profile. <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=CHN>

¹⁰ WTO China Trade profile http://stat.wto.org/CountryProfiles/CN_e.htm

PIB frente al 68% en EEUU. De esta manera, se busca adaptar la economía a ritmos de crecimiento menores y a la vez, permitir que dicho crecimiento sea sostenible y equilibrado (en este sentido, los asuntos más urgentes son la preservación del medioambiente y la promoción de la creatividad y la I+D —plan *Made in China 2025*—). Para ello es necesario acometer importantes reformas en el sistema de seguridad social y en el sector financiero, con objeto de fomentar el consumo y permitir el acceso al crédito del sector privado. Tanto el Duodécimo (2011-2015) como el Decimotercer Plan Quinquenal (2016-2020), que además se han desarrollado bajo el gobierno de la Quinta generación de líderes, se han centrado ya plenamente en esta labor.

Uno de los principales factores a tener en cuenta para guiar esta transición es la internacionalización de la empresa china, he ahí la repercusión internacional de este cuarto punto. No hay empresa más competitiva que aquella que tiene éxito a nivel internacional y a largo plazo. Como se verá a lo largo de este escrito, muchas de las iniciativas actuales en la política exterior china incluyen el apoyo a la internacionalización de su sector empresarial, eminentemente público.

Sureste asiático

Así pues, de los cuatro grandes desafíos económicos, tres tienen un carácter muy similar. Asegurar el funcionamiento de las rutas comerciales hacia y desde China. En este sentido, cabe recordar la firme defensa del libre comercio que realizó Xi Jinping en marzo de 2017, en el marco del Foro de Davos. Además dichos desafíos están directamente relacionado con la cuestión del MSC, por donde, como se ha mencionado, pasan las rutas comerciales que conectan a China con el mundo exterior y que son esenciales para su seguridad nacional y el sostenimiento de su economía. Asimismo, en lo que respecta a los cuellos de botella geográficos que permiten el acceso a este espacio, más allá de reclamar la soberanía sobre el mismo, China, como parte de su política exterior, está trabajando en la creación de vías alternativas para diversificar el riesgo. El calentamiento global también puede ofrecer nuevas oportunidades de navegación por el norte de Eurasia, pero incluso si la navegación regular fuera posible, sería una ruta que dependería en gran medida de Rusia.

Existe otra razón económica de peso para la lucha por el control del MSC que también se ha mencionado como desafío para la economía china: se cree que su subsuelo alberga importantes reservas de recursos energéticos, como gas natural y petróleo. Según Kaplan, hasta la fecha hay reservas probadas de 7.000 millones de barriles West Texas, pero se cree que podrían alcanzar los 130.000 millones. Esto lo convertiría en un segundo golfo Pérsico, dado que sólo la región de Oriente Medio contendría más reservas. También se estima que podría albergar 900 billones de pies cúbicos de gas natural. Aunque el control de estos

yacimientos no haría que China fuera autosuficiente, sí le permitiría acceder a recursos energéticos a poca distancia de su territorio y sin la necesidad de transportarlos por ninguno de los cuellos de botella geográficos que se mencionaban anteriormente. Al margen de los recursos energéticos la región también es rica en recursos pesqueros, con un 12% de las capturas anuales mundiales de 2012 y un valor económico del negocio pesquero regional equivalente a 21.800 millones de dólares¹¹.

En lo que respecta al cuarto punto, el de la internacionalización de las empresas chinas, es necesario subrayar la importancia de los países del Sureste Asiático para China como importante mercado de más de 630 millones personas. Además del tamaño de mercado, al contrario de lo que ocurre en Corea del Sur y Japón (economías desarrolladas con un poderoso sector empresarial y una producción de alta calidad), en esta región las empresas chinas sí pueden ser competitivas y pueden lograr experiencia internacional para, posteriormente, penetrar en otros mercados internacionales más competitivos. Por otro lado, la RPC cuenta con excedentes de capital a los que debe buscar una rentabilidad que quizás no puede alcanzar en el mercado interno (hoy este país es un exportador neto de capitales). La región del Sureste Asiático es uno de los destinos más atractivos para la IED china por su nivel de desarrollo y sus grandes necesidades de capital. También es una válvula de escape para las empresas de sectores que se encuentran sobredimensionados, como las del sector del acero; o que, teniendo en cuenta que los salarios en China han crecido a gran velocidad en las últimas décadas, necesitan deslocalizar parte de la producción para acceder a menores costes de mano de obra. En Camboya el salario medio mensual es la quinta parte del salario chino, según la Organización Internacional del Trabajo. Esta tendencia se está reforzando entre las empresas del Delta del río de las Perlas, geográficamente próximo a la región.

2.3. MOTIVACIONES EN EL ÁMBITO MILITAR

Históricamente, la política exterior imperial china mostraba como uno de sus rasgos característicos la menor importancia de la expansión militar en comparación con la acción exterior de, por ejemplo, el Imperio Romano o las potencias europeas a partir del Renacimiento (ANEXO I). La RPC hoy utiliza este argumento histórico para presentarse como una potencia pacífica y ha asumido el pacifismo como uno de los vectores de su política exterior.

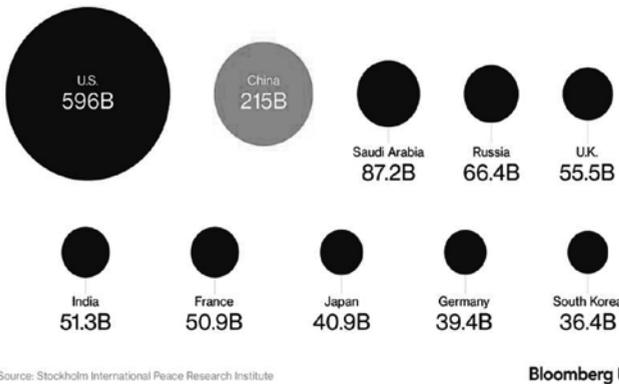
Esto ha sido objeto de intenso debate entre historiadores y expertos de las Relaciones Internacionales, que matizan este supuesto pacifismo chino. Asimismo, hoy se recuerda que desde la creación de la Nueva China, en 1949, este país

¹¹ Op. cit

se ha visto envuelto en conflictos de alta intensidad como la Guerra de Corea y la Guerra de Vietnam y en conflictos fronterizos que desembocaron en acciones militares con India, Taiwán, la URSS y Vietnam. La RPC es también una potencia nuclear. Con todo, también es cierto que Deng Xiaoping, cuando llegó al poder, defendió una política exterior pacífica que dotara al país de la estabilidad necesaria para perseguir sus objetivos de desarrollo económico. De hecho, bajo su liderazgo, se redujo el tamaño del ejército chino, así como el presupuesto de defensa (del 2,5% sobre el PIB chino en 1988, al 1,7% en 1993).

Pero en las últimas décadas el presupuesto de defensa chino ha estado creciendo a ritmos de en torno al 10% o más. Aunque en 2016 y 2017 ese crecimiento se ha reducido al 7%, hoy el presupuesto de defensa chino es el segundo más importante del mundo, con 215.000 millones de dólares, según el Instituto de Investigación Internacional para la Paz de Estocolmo (de ahora en adelante SIPRI).

World's Biggest Defense Budgets
Chinese military spending still trails far behind the U.S.
Estimated 2015 expenditures in current U.S. dollars



Fuente: SIPRI. Principales presupuestos de defensa del mundo.

Asimismo, en el marco de la política de Estado lanzada por la Quinta generación de líderes, el “Sueño Chino”, Xi Jinping ha justificado en numerosas ocasiones la necesidad de modernizar y reforzar al EPL. También se han dado episodios de tensión, que han

involucrado a cuerpos de guardacostas, con Filipinas, Japón y Vietnam. Esto ha despertado ciertas suspicacias en otras potencias, especialmente en EEUU. Como se ha mencionado antes, China etiqueta estas acusaciones de auge militarista como parte de la “Teoría de la Amenaza China”.

Pero lo cierto es que en el seno de la propia China existe también una influyente corriente de pensamiento que aboga por convertir a China en una gran potencia militar. Destaca, en el seno de esta corriente, Liu Mingfu, militar jubilado, que denigra el pacifismo chino. En su análisis de la historia militar china considera que el punto de inflexión se produce en la dinastía Song (S. VI d.C.), bajo cuya dirección China pierde definitivamente lo que él llama “el espíritu marcial”, al menos hasta la llegada de Mao Zedong. Para él, esto se debe a la importancia que el gobierno Song concede a los literatos e intelectuales y a la economía, en

detrimento de la clase militar¹². De esta etapa proviene el dicho chino: “los Song aún no habían tomado una decisión cuando los soldados de Jin cruzaron el Río Amarillo”. Esto sería el equivalente a la expresión española “discutir sobre el sexo de los ángeles”, debate que se atribuye a los bizantinos cuando las tropas otomanas se dirigían hacia Bizancio. Para esta corriente de pensamiento, esa histórica falta de “espíritu marcial” acaba desembocando en el “Siglo de Humillación”. En este contexto, Sun Yat-sen escribió: nuestra nación ama la paz; inicialmente yo no animaba a mis compatriotas con ideas belicistas; pero en esta época altamente competitiva, me he percatado de que no podemos sobrevivir si no somos capaces de defendernos. El “Siglo de Humillación” está muy presente en el imaginario colectivo chino y es posible que el País del Centro, tras esta etapa, ya no vuelva a descuidar jamás la construcción de sus capacidades militares. Este periodo se encuentra ahora fuertemente engarzado en el discurso nacionalista chino y se ha convertido en un poderoso argumento para movilizar a la población y para justificar el fortalecimiento militar, frente a las, también numerosas opiniones en China, que abogan por seguir la senda de la *Gaige Kaifang* y centrarse en el desarrollo económico. De nuevo, Liu Mingfu lo expresa de la siguiente manera: si un país sólo defiende la riqueza y no puede combinar esa riqueza con poder, será más opulento, pero también más inseguro¹³. El presidente Xi Jinping parece pertenecer a esta línea de pensamiento. En los inicios de su carrera política fue trabajador-campesino-soldado-estudiante y trabajó al servicio del Secretario General de la Comisión Militar Central, de la que actualmente es Presidente también. Hoy es un firme defensor de un ejército fuerte.

Más allá del trauma histórico del “Siglo de Humillación”, que se debe tener en cuenta para cualquier análisis que se realice de la política exterior de defensa china, existe otra razón para fortalecer al EPL. China se postula hoy como una alternativa a la gran potencia mundial, EEUU. Uno de los argumentos utilizados, es que el propio EEUU es una nación militar ante todo. Ciertamente diversos expertos estadounidenses en Relaciones Internacionales, como Joseph Nye, son muy conscientes de la necesidad de la superioridad militar: “Creo que las bases militares estadounidenses se encuentran en el corazón de nuestra fortaleza nacional [...]. EEUU, la gran potencia económica, es realmente un país que basa su fortaleza nacional en su posición militar”. EEUU en su “Revisión de la Política Nuclear” de 2010 considera a China como una amenaza susceptible de convertirse en objetivo de su capacidad militar. Por las declaraciones del General John E. Hyten, probablemente volverá a ser incluido en la revisión que el presidente Donald Trump ha puesto en marcha en 2017¹⁴. En este contexto, China defiende que el refuerzo de su ejército

¹² MINGFU L. (2015), *The China dream*, New York, CN Times Books

¹³ *ibid*

¹⁴ MEHTA, A. (2017), “The nuclear posture is underway. Here what’s to look for.”, Defense News. <http://www.defensenews.com/space/2017/04/17/the-nuclear-posture-review-is-underway-here-s-what-to-look-for/>

no responde a la voluntad de derrotar militarmente a EEUU, sino que busca un efecto disuasorio para que EEUU no trate de adoptar una política de contención, frente al ascenso chino, que pase por la agresión armada. Por lo tanto, el argumento chino es que se halla ante lo que se denomina un “dilema de seguridad”, el hecho de que EEUU siga fortaleciendo su ejército empujaría a China a hacer lo mismo. El problema es que EEUU podría caer en la llamada “Trampa de Tucídides”, es decir, al ver a una nueva potencia en ascenso se sentiría impelida a incrementar su capacidad militar, lo que se retroalimentaría con el “dilema de seguridad” chino. Según Tucídides en su narración *La guerra del Peloponeso*, lo que condujo a la guerra entre Esparta y Atenas a finales del S. V a.C. fue la inseguridad que le generaba a la potencia dominante (Esparta), el ascenso de otra potencia que pudiese contestar su posición (Atenas). Esta situación se ha dado de forma reiterada a lo largo de la historia, aunque también en algunos casos, se ha logrado evitar, mediante la diplomacia. Por ejemplo el Tratado de Tordesillas evitó la guerra entre España y Portugal en su expansión ultramarina. Este es un concepto recuperado por el politólogo Graham Allison para el caso específico de China y EEUU hoy. En cualquier caso, la RPC insiste en que su objetivo es defensivo. Por ejemplo, es el primer país que declaró una política de “No primer uso” (y de no uso contra naciones no nucleares) en 1964, cuando desarrolló la bomba atómica, algo que ha reafirmado durante años, solicitando a EEUU que se adscriba a esta iniciativa.

Finalmente, y con menor relevancia geoestratégica, se puede aducir que China persigue también un objetivo económico al reforzar su ejército, porque existen numerosas industrias asociadas al mismo. En general estas son industrias que requieren de alta tecnología y su promoción estaría en línea con el último Plan Quinquenal, el Plan *Made in China 2025* y el objetivo último de estimular una transición hacia un modelo económico basado en el mercado interno y con una producción de alto componente tecnológico. En este sentido, el modelo estadounidense que integra el ámbito civil y militar es la referencia. Un ejemplo sería el programa espacial que ha experimentado un gran desarrollo en los últimos años.

En cualquier caso, a pesar de toda la atención mediática que recibe este desarrollo militar, así como el debate que suscita entre los expertos, es necesario relativizar la remilitarización china. Según el SIPRI, cuyas estimaciones del presupuesto de defensa chino sobrepasan las cifras oficiales, su actual peso sobre el PIB chino es del 1,9%, por debajo del 3,4% de Singapur, del 3,3% de EEUU, del 2,7% de Corea del Sur, del 2,5% de la misma China en los 80 y del 2% fijado como objetivo 2020 para los países de la OTAN. En realidad, si se observa la evolución del crecimiento anual del presupuesto de defensa chino, parece que existe una cierta correlación entre esta tasa y la de crecimiento económico. El presupuesto chino sigue siendo un tercio del estadounidense y todavía existe un abismo entre las capacidades de uno y otro ejército, como se verá en la siguiente sección de este escrito.

Sureste asiático

En este punto, se hace necesario bajar al detalle y centrarse en el análisis de las motivaciones de la política exterior de defensa china en la región objeto de este estudio. Y para esto, es necesario remitirse de nuevo al “Siglo de Humillación”. Otra de las importantes lecciones que China obtuvo durante este periodo está relacionada con los medios de guerra. Durante la década de 1880, los ejércitos imperiales sí obtuvieron importantes victorias en tierra frente a las potencias occidentales: sobre las tropas rusas en Xinjiang o las francesas en el sur de China. Pero la realidad es que los centros demográficos, de poder y de riqueza chinos se encuentran mayoritariamente a lo largo de su costa, como ocurre en prácticamente toda la región de Asia Oriental. Durante las Guerras del Opio, Reino Unido gracias a su armada ocupó fácilmente diversos centros urbanos costeros como Cantón, Shanghai o Ningbo. Y en última instancia la entrada en Pekín de Reino Unido y Francia fue facilitada por un rápido desembarco en el Mar de Bohai. China era capaz de repeler el avance de los ejércitos por tierra, pero no tenía ningún control sobre sus mares, ese era un entorno de supremacía británica, y como consecuencia lo era también el litoral, donde se encuentran los recursos de poder chino. Algo parecido ocurrió durante la Segunda Guerra Sino-japonesa. Japón ocupó de forma relativamente rápida el este del país. Tal fue el impacto de la inferioridad naval china que, una vez en el poder, Mao Zedong dirigió gran parte de la inversión hacia el interior del país, por miedo a la invasión del litoral. Con Deng Xiaoping, la costa volvió a recuperar su papel económico preponderante y, hoy, y a pesar del proceso de convergencia de la riqueza que se ha producido durante la *Gaige Kaifang*, la costa china sigue siendo el territorio más importante desde un punto de vista humano (demográfico, económico, político), y a la vez el más vulnerable. El 80% de las exportaciones chinas tiene su origen en seis provincias costeras (de un total de 31 provincias a nivel nacional). Por este motivo la modernización y presupuesto militar chino se está centrando, ante todo, en su Armada y sus capacidades en el entorno marítimo, algo en lo que se profundizará ulteriormente.



Fuente: The Economist. Prosperidad desigual.

Y esto entronca de nuevo con el MSC que, como se ha visto en el apartado anterior, es un espacio sobre el que China reclama su soberanía y donde se focaliza hoy gran parte de la tensión regional. No sólo es un espacio vital para el aprovisionamiento chino (que en el caso

de las materias primas agrícolas y energéticas trasciende el ámbito económico para entrar en el de la seguridad nacional), sino que su control representa desde el punto de vista militar un espacio tapón para la defensa de las ricas provincias del sur, que de otra manera podría servir como plataforma de ataque. Especialmente la defensa de Cantón y del Delta del río de las Perlas donde se concentran en una extensión reducida, cinco de los diez principales centros urbanos del país: Cantón, Foshan, Dongguan y Shenzhen que representan un importante y tecnológicamente avanzado centro productivo integrado y Hong Kong con sus prósperas industrias de servicios, como la financiera. De ser un país la provincia de Cantón (excluyendo a Hong Kong, que se trata de un Región Administrativa Especial) se posicionaría como la decimoquinta economía del mundo. A nivel interno representa el 10,7% del PIB chino según el Departamento Nacional de Estadística chino. El control del MSC permite mantener fuera de este espacio a flotas extranjeras, siendo la más relevante y la que China considera como verdadera amenaza, la estadounidense.

El MSC también tiene otra dimensión estratégica desde el punto de vista militar. Como se ha visto, en el noreste asiático se encuentran los grandes competidores regionales del gigante asiático: Japón y Corea del Sur. Ambas tienen también una gran capacidad militar. Corea del Sur sostiene el undécimo presupuesto militar a nivel global; y Japón, a pesar de las limitaciones que le impone su Constitución en este ámbito, cuya interpretación se ha relajado a raíz de las leyes adoptadas en 2015, ostenta la quinta armada y la cuarta fuerza aérea por tamaño del mundo, equipadas además con tecnología puntera. A los anteriores hay que añadir a Corea del Norte que, aunque se halle en la órbita china, es una potencia nuclear de comportamiento errático y arriesgado. Sea como fuere, ya se ha mencionado la importancia que tiene el MSC para el aprovisionamiento de esta área.

Además se encuentra la tensión militar en el Estrecho de Taiwán, presente desde 1949 con intermitentes periodos de relajación y de tensión que podrían, en algún momento, derivar en un enfrentamiento militar. EEUU a pesar de su paulatino distanciamiento del conflicto, mantiene una posición contraria a la intervención militar en Taiwán, aunque cada vez más indefinida. Hoy, con la llegada al poder del independentista Partido Progresista Democrático, se ha producido una cierta escalada de tensión entre las dos partes del Estrecho. Como se ha mencionado, para China, una declaración de independencia por parte de Taiwán sería motivo para ir a la guerra. Esta posible eventualidad es otra razón para reforzar el ejército lo suficiente como para disuadir a EEUU de intervenir en un conflicto de estas características. El control militar del MSC también otorgaría una ventaja estratégica a China en un eventual conflicto bélico.

3. CAPACIDADES DE LA POLÍTICA EXTERIOR REGIONAL CHINA

Tras comprender las motivaciones que subyacen en la política exterior china y sus principios rectores, se analizarán las capacidades de las que China dispone para hacer efectiva su política exterior a nivel global, pero con especial atención a la región del Sureste Asiático.

3.1 CAPACIDADES POLÍTICAS

La RPC ha realizado grandes avances, desde su fundación, en lo que respecta a su proyección política exterior. Sin ir más lejos, se encuentra, desde los años 70, en el núcleo del sistema de seguridad internacional, al ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. Posteriormente, la entrada en la OMC en 2001 insertó a China en la economía global. Y más recientemente, la crisis financiera global le otorgó la oportunidad de promover el G-20, que ha reemplazado al G-7 como principal foro de gobernanza económica global. Al mismo tiempo ha incrementado su peso en el seno del FMI y ha lanzado nuevas iniciativas internacionales, casi todas en el ámbito económico, como BRI, el Nuevo Banco de Desarrollo (de ahora en adelante NBD), la institución financiera internacional creada por el grupo de los BRICS, o el BAI. En todas se ellas se profundizará ulteriormente. Según el Real Instituto Elcano, China es el país cuya presencia global más ha crecido entre 1990 y 2014: un 3,7%. En el mismo periodo, la presencia global de Asia, ha crecido un 6,8%, en gran parte gracias al incremento de la notoriedad china que ha pasado de representar el 12,6% de la presencia asiática, al 28,5% actual. Este cambio se ha producido a expensas de Japón que ha caído del 43% al 20% actual. En el mismo periodo la presencia global europea ha caído un 5,2% y la de Norteamérica un 7,7%¹⁵.

15 ESTEBAN, M. (2016), "The new drivers of Asia's global presence", Revista Elcano, n.º 12, pp 79-88

Esto coincide además con la llegada de Donald Trump a la presidencia estadounidense. Un presidente que, de momento, en el exterior, tiene una imagen relativamente negativa. La agenda de Trump incluye un giro proteccionista de la política comercial estadounidense; y una de las grandes decisiones que ha tomado, al inicio de su mandato, ha sido retirar a EEUU del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático. Esto puede hacer decrecer las reservas de poder blando de EEUU y mellar su imagen de gran potencia que vela por los intereses generales de la Comunidad Internacional. Por el contrario, China está defendiendo el libre comercio en foros internacionales y se ha comprometido a promover el Acuerdo de París. Según un reciente estudio del Centro de Investigación Pew, una encuesta realizada en 38 países, una mediana del 47% de su población tiene una imagen positiva de China, frente a un 49% en el caso de EEUU. Al mismo tiempo una mediana del 37% tiene una imagen negativa de China frente al 39% en el caso de EEUU (ANEXO IV). En general China tiene una imagen muy positiva en África Subsahariana y Rusia. Por lo tanto, se podría estar produciendo una convergencia de la imagen que proyectan ambos países, aunque los motivos que subyacen en esas valoraciones son distintos¹⁶.

No obstante, es precisamente en el ámbito político, en el que China muestra mayores debilidades. A pesar de su condición de gran potencia, su capacidad para persuadir, convencer y alinear con su visión a otros Estados (incluyendo a los de su vecindad), viene sobre todo determinada por sus capacidades económicas y militares. Es en estos aspectos en los que China sí presenta grandes reservas de recursos. En otras palabras, la gran visión del “Sueño Chino” es difícilmente compartida (o no es comprendida), en el exterior. Quizás, paradójicamente, el hecho de que China sea una nación milenaria y no una nación joven como EEUU, al contrario de lo que suponen los ideólogos del “Sueño Chino” y de su estrategia de política exterior, en lugar de suponer una ventaja, constituye una importante barrera cultural. Esta cultura milenaria, esta especificidad china reviste unas complejidades (empezando por la propia escritura china) poco competitivas frente a la simplicidad, flexibilidad y universalidad de una cultura como la estadounidense, fruto de un moderno *melting pot* global y sin el lastre que puede suponer, en ocasiones, la Historia. Por poner un ejemplo, China importa 10.000 obras literarias al año, pero sólo exporta 1.000, un 0,3% del mercado global.

Algunos expertos señalan que se podrían estar dando errores en la estrategia de comunicación. En este sentido, critican la labor del servicio exterior chino; compuesto sobre todo por traductores que deben estar afiliados al PCCh antes de

¹⁶ BISHOP, C. y WIKE, R. y POUSSHTER, J. y SILVER, L. (2017), “Globally, more name U.S. than China as world’s leading economic power”, Pew Research Center. <http://www.pewglobal.org/2017/07/13/more-name-u-s-than-china-as-worlds-leading-economic-power/>

realizar las pruebas de acceso y que reciben un rígido entrenamiento (también ideológico) y están sometidos a procesos de toma de decisiones muy jerarquizados, limitando todo ello su creatividad.

La combinación de unos funcionarios con una formación poco internacional e ideologizada y de una cultura altamente compleja, dificulta que sus mensajes alcancen a públicos culturalmente muy alejados. Por ello su mensaje, la gran visión china, se acaba dirigiendo sobre todo a la audiencia doméstica y a la diáspora china.¹⁷ Sin ir más lejos, volviendo a la anterior encuesta del Centro de Investigación Pew, a pesar de que China considera que su gobierno es una democracia con características propias, sigue siendo vista en el mundo como un país que coerce las libertades personales (un 58% lo piensa, frente a un 25% que dice lo contrario)¹⁸. Para más información remitirse al ANEXO IV.

La Nueva Ruta de la Seda

La ambiciosa agenda en materia de política exterior de Xi Jinping, sí encuentra una vigorosa proyección exterior en un plan concreto desvelado en 2013: *One Belt, One Road*, lo que se podría traducir como “Una franja, Una ruta”. Posteriormente, en 2016, se renombró como *Belt and Road Initiative* o la “Iniciativa de la Franja y la Ruta”. Ideológicamente este plan consiste en revivir la antigua Ruta de la Seda, terrestre y marítima, lo que en la práctica se plasma en la financiación de proyectos en todo Eurasia, en alrededor de 65 países (aunque los límites geográficos son difusos), y en sectores tan dispares como el financiero, energético, medioambiental, sociedad civil, transporte, entre otros. Generalmente, los más visibles se centran en la conectividad e implican la construcción de grandes infraestructuras. Una vez más, el atractivo principal para otros países, son los cuantiosos recursos económicos que China está dispuesta a ofrecer. La financiación inicial ofrecida fue de 40.000 millones de dólares canalizada a través de un fondo especializado que se nutre del capital de dos de los instrumentos tradicionales de diplomacia económica china, el Banco Chino de Desarrollo (de ahora en adelante BCD) y el Exim Bank. Este se ve además complementado por la financiación de las nuevas instituciones financieras internacionales impulsadas por la nación asiática y ya mencionadas, como el NBD y el BAI, y de bancos estatales como Banco de China o CITIC. La disponibilidad de capital de todas estas instituciones se ha incrementado en el reciente Foro BRI celebrado en mayo de 2017. Si se suma todo, se ha calculado que el plan en sí podría superar el billón de dólares de inversión. De

¹⁷ ASFOURI, N. (2017), “China’s outdated foreign service needs rebooting for the Age of Trump”, *Foreign Policy*. <http://foreignpolicy.com/2017/01/23/reboot-chinas-foreign-service-for-the-age-of-trump/>

¹⁸ Op. cit

hecho, sólo los compromisos de inversión adquiridos hasta la fecha, alcanzan 900.000 millones¹⁹.

El motivo por el que se incluye este plan económico en la sub-sección de capacidades políticas chinas es que, por la envergadura y magnitud del mismo, debe ser entendido en clave geopolítica. Se trata, sin duda, del proyecto insignia de Xi Jinping en materia de política exterior. En primer lugar, toda la dialéctica empleada en torno a este plan hace referencia a ese pasado histórico, glorioso, de primacía mundial de China, que el gobierno actual quiere recuperar. En este sentido, se envía un claro mensaje a la Comunidad Internacional: China está volviendo a ocupar su papel central. BRI es además un concepto muy amplio y ambiguo, como muchos otros conceptos chinos que se han revisado a lo largo de este trabajo. Todo tipo de proyecto es susceptible de ser etiquetado como parte de BRI, algo que en ocasiones ha generado cierta incertidumbre entre inversores y participantes extranjeros. Algunos de los proyectos de BRI ya se han iniciado pero no existe un listado de los mismos o un calendario claro. Incluso otros, como el gasoducto sino-birmano que se encuentran en la lista de proyectos completados bajo la BRI, se pusieron en marcha antes de lanzar este plan. Asimismo, la “Ruta de la Seda Marítima del S. XXI” se asienta sobre el control económico que China ya ostenta sobre numerosos puertos ubicados entre sus costas y el golfo de Adén. Básicamente, el plan BRI no deja de ser una continuación de lo que ha sido la política exterior económica de china en la última década, pero dotado ahora de visión y dirección, es decir de sentido político y estratégico. El ANEXO III recoge los últimos avances que se han producido en el desarrollo de BRI.

Los objetivos de China con este proyecto son:

- Políticos: De forma global, apoyar la visión del “Sueño Chino”; y más específicamente, ganar mayor visibilidad internacional. También busca reforzar su presencia política en los países de su entorno y acumular recursos de poder blando, al revivir uno de los conceptos más conocidos internacionalmente de la gran China imperial, la Ruta de la Seda. Además el proyecto es compatible y se coordinará con organizaciones internacionales universales, como diversas agencias de la ONU (la RPC lo presenta también como una vía para alcanzar un gran número de objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible), y regionales, como la Unión Euroasiática o la ASEAN; lo que permitirá apalancar la relación de China con todas ellas. Esto supondrá también la adquisición de una valiosa experiencia en la gestión y liderazgo de proyectos globales. Asimismo, la RPC busca realizar uno de sus vectores de política exterior, el de la cooperación estratégica, la creación de redes de intereses comunes a nivel global que le

¹⁹ (2017) “Western firms are coining it along China’s One Belt, One Road”, The economist. <https://www.economist.com/news/business/21725810-general-electric-got-23bn-orders-infrastructure-project-last-year-western-firms>

permitan desactivar posibles coaliciones internacionales de contención de su ascenso. BRI también ha sido considerado por algunos como un nuevo Plan Marshall global, porque muchos de los países a cuyo desarrollo busca contribuir, no cuentan con sistemas sociopolíticos de corte occidental. A través de este macroyecto, China consolidaría ese mundo multipolar que considera representa un orden internacional más democrático. En el principal documento guía publicado en 2015 “Visión y acciones sobre la construcción conjunta de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima del S. XXI” se menciona específicamente el objetivo de reforzar un mundo multipolar.

- Económicos: Sobre la base de este proyecto, se están firmando acuerdos de facilitación de comercio con algunos de los países que se encuentran en el ámbito geográfico de BRI. Asimismo, la conectividad juega un papel relevante y eso no es baladí porque algunos de los proyectos de transporte, de completarse con éxito, permitirán a China sortear los cuellos de botella geográficos por donde hoy pasan las rutas comerciales que la comunican con el mundo. Ejemplos de los principales proyectos en este aspecto son el corredor desde territorio chino hasta el puerto de Gwadar en Pakistán o la inversión en el puerto de Kyaupkyu y en el oleoducto y gasoducto que conectan esta ciudad birmana con Kunming. También supondrá un impulso para la internacionalización de la empresa china y permitirá tener acceso a proyectos de inversión de gran interés para los excedentes de capital chinos, pero también para canalizar los excedentes industriales chinos (por ejemplo en el sector del acero). Las empresas chinas se están asociando con empresas extranjeras para desarrollar los proyectos BRI, lo que implicará una importante transferencia de tecnología y *know-how*. También puede suponer un impulso de la divisa china en los mercados financieros internacionales, algo que forma parte de la visión china. Como dijo Robert Mundell, las grandes potencias tienen monedas fuertes. Existe otra motivación de carácter interno para el proyecto BRI, tanto política como económica, que no es otra que la de tratar de impulsar el desarrollo económico del oeste del país más empobrecido y donde se dan algunas de las principales amenazas a la estabilidad interna china: el separatismo tibetano y el separatismo uigur.
- Desde el punto de vista militar: la diversificación de las vías de transporte hacia China, como se ha reflejado anteriormente, también es una cuestión de seguridad nacional. Algunas de las nuevas infraestructuras podrían ser aprovechadas por el EPL, por ejemplo las instalaciones portuarias de la ruta marítima.

En cuanto a los detalles del plan, básicamente se estructura en torno a seis corredores terrestres principales. Dos de ellos, los más relevantes para este traba-

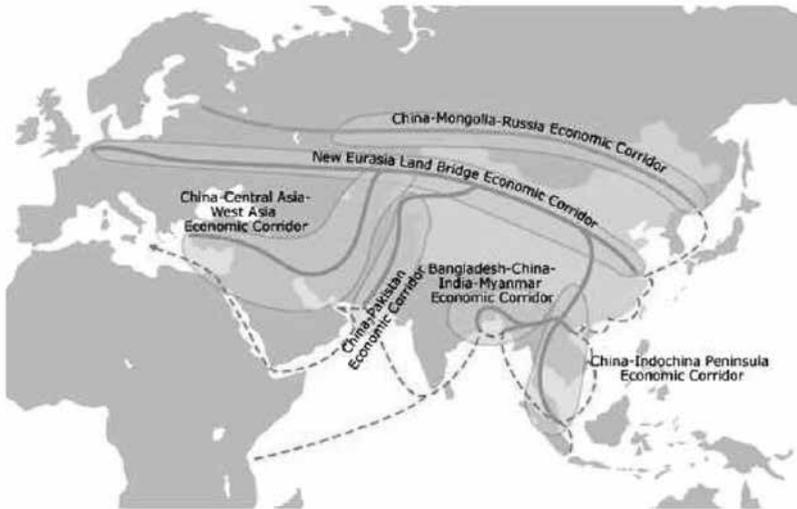
jo, están ubicados en el Sureste Asiático. Estos son el corredor China-Indochina (que incluye Myanmar, Laos, Vietnam, Tailandia, Malasia y Singapur) y el corredor Bangladesh-India-Myanmar que unirá Calcuta y Kunming. Para el primer corredor, China ha alcanzado ya un acuerdo con Laos para construir un tren de alta velocidad a través de su territorio que se dirigirá hacia Tailandia, país con el que también ha firmado una serie de preacuerdos.

Además este corredor entronca con la labor del mecanismo de cooperación creado en 2015 para la subregión del Mekong: Cooperación Lancang-Mekong. Esto se basa, a su vez, en un proyecto que el Banco Asiático de Desarrollo (de ahora en adelante ADB) empezó a promover a principios de los años 90. Básicamente se compone de programas de integración económica en torno a lo que denomina “Región del Gran Mekong”, que incluiría a los cinco Estados por los que pasa el Mekong, así como las provincias chinas de Yunnan y Guangxi. Sobre esta idea, han surgido numerosas iniciativas de cooperación también con países extra-regionales. En este punto cabe recordar que en China se ubican las fuentes del Mekong, río esencial para la actividad económica de Myanmar, Laos, Tailandia, Camboya y Vietnam. China ha construido siete presas en el curso alto del Mekong y proyecta construir 20 más en los próximos años, con el objetivo de generar energía hidráulica. Entre 2006 y 2011 China financió el 46% de las centrales hidroeléctricas en Laos, Camboya y Myanmar²⁰. Aunque hasta la fecha no se ha producido ningún conflicto internacional y la RPC ha abierto sus presas cuando los vecinos del sur lo han solicitado, sin duda, esta disposición geográfica le proporciona una herramienta más de negociación con sus vecinos del sur.

Más allá de la conectividad terrestre, la ruta marítima de BRI también tendrá, previsiblemente, un fuerte impacto sobre la región. China busca alcanzar acuerdos con Filipinas, Malasia, Singapur e Indonesia. Por el momento ha logrado firmar un acuerdo con Indonesia para invertir en el puerto de Tanjung Sauh en Batam, la entrada oriental del Estrecho de Malacca; y con Malasia para desarrollar instalaciones portuarias al norte del estrecho y en Kuantan, ya en el MSC²¹. Como se mencionará en el siguiente apartado, China lleva años reforzando su control sobre instalaciones portuarias estratégicas a lo largo de sus rutas comerciales, algo que EEUU e India denominan el “collar de perlas”. Esta red de puertos estratégicos ahora forma parte de la nueva Ruta de la Seda Marítima.

²⁰ HENSENGERTH, O. (2017), “Water governance in the Mekong basin”, en NYIRI P. y TAN D., *Chinese encounters in South East Asia*, Washington, University of Washington Press, pp. 181.

²¹ Editor’s note (2017), “Southeast Asia: a notch in China’s belt and road initiative”, Stratfort. <https://worldview.stratfor.com/article/southeast-asia-notch-chinas-belt-and-road-initiative>

The Belt and Road Initiative: Six Economic Corridors Spanning Asia, Europe and Africa

Fuente: Consejo de Comercio de Hong Kong. BRI: seis corredores económicos que cubren Asia, Europa y África.

Sureste Asiático

En lo que respecta a las capacidades políticas chinas a nivel regional, su cooperación con la región a nivel multilateral se articula a través de la ASEAN, el proceso de integración regional más consolidado en Asia Oriental. La cooperación entre China y ASEAN se reforzó a raíz de las crisis asiáticas de 1997, cuando China decidió no devaluar su divisa, lo que habría tenido un fuerte impacto sobre el resto de economías en crisis. Además aprovechó su fortaleza ante las crisis para lanzar, junto con la ASEAN, Corea del Sur y Japón, la iniciativa de Chiang Mai, un fondo regional de divisas con objeto de prevenir ataques especulativos (hoy cuenta con el equivalente a 240.000 millones de dólares estadounidenses). Estos acontecimientos constituyeron el trampolín para ampliar la penetración económica china en la región, pues posteriormente se empezaría a negociar el acuerdo de libre comercio adoptado en 2010. Pero volviendo al ámbito político, es también entonces cuando se crea el Foro ASEAN+3 que incluye a China, Japón y Corea del Sur. ASEAN mantiene cumbres con estos países en formatos ASEAN+1. Además en 2003, la RPC se adhirió al Tratado de Amistad y Cooperación del Sureste Asiático, adoptado por ASEAN en 1976, que promueve los principios de igualdad soberana, integridad territorial, independencia política, no-injerencia en asuntos internos, resolución pacífica de las controversias, renuncia a la amenaza de la fuerza, y cooperación. China siempre ha mantenido que esta organización debe ser la organización de referencia en materia de integración regional, por lo que constituye oficialmente

uno de sus principales apoyos. Con todo, al mismo tiempo, aprovechando que la aproximación de la ASEAN a la diplomacia (la “vía ASEAN”) pasa por el consenso entre todos sus miembros, ha tratado también de impedir esos consensos y de dividir al grupo para evitar que se cree un bloque cohesionado que pueda transformarse en un efectivo contrapeso regional. Esto lo consigue por sus estrechas relaciones políticas con los gobiernos de Camboya y Laos y, en menor medida, con Myanmar. De este modo, China siempre prefiere la negociación bilateral, en la que sí puede poner en valor su importante peso político, demográfico, económico y militar.

Otro de los mecanismos de coordinación regional es la Cumbre de Asia Oriental, en la que los miembros de ASEAN+3 participan en cumbres de líderes políticos junto con India, EEUU, Australia, Nueva Zelanda y Rusia. En dicha cumbre se tratan aspectos diversos como la respuesta a desastres naturales, la cooperación energética, el comercio, las finanzas, el medioambiente, la educación, la salud, la conectividad y la seguridad.

A nivel bilateral, del mismo modo que se puede hablar de la existencia de aliados estadounidenses (como Reino Unido, Australia o Japón o los países OTAN) o rusos (Bielorrusia), China tiene un gran ascendente político sobre tres países, dos de ellos en el Sureste Asiático: Corea del Norte, Laos y Camboya. En los tres gobiernan partidos comunistas o cuya ideología se inspira en el comunismo, lo que genera una afinidad política. Al contrario que Vietnam, que también está regido por un partido comunista pero es una potencia de tamaño medio autónoma con respecto a China, Laos y Camboya son muy dependientes de China, sobre todo en el ámbito económico.

Lo mismo ocurre con Myanmar, aunque este se trata de un caso especial. Tras la represión de las protestas democráticas en 1988, este país quedó aislado de la Comunidad Internacional por lo que pasó a depender en gran medida del apoyo económico chino (un tercio del stock de IED acumulado desde 1988). Pero como Vietnam, Myanmar es un país mucho más extenso y poblado que Camboya y Laos, rico en recursos y con vocación de potencia media; es por ello que a pesar de la dependencia económica, Myanmar no siempre se alinea con los intereses chinos. Sin embargo, este país se encuentra políticamente fragmentado y se enfrenta a numerosos grupos insurgentes en sus regiones fronterizas, incluida la frontera con China. Se ha acusado a China de apoyar a algunos de estos grupos (como los Kokang o Wa), y cualquier acuerdo de paz interno requeriría de la participación del gigante asiático. La RPC ha encontrado en estas insurgencias un instrumento de presión política.

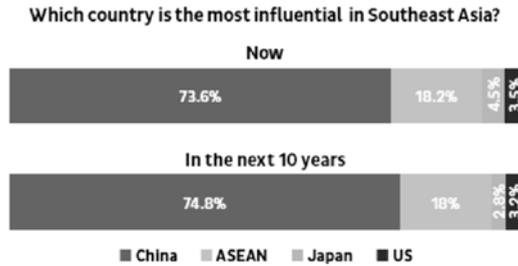
Anteriormente se ha comentado que, en muchas ocasiones, el mensaje que recoge la visión china del Orden Internacional, sólo alcanza a la audiencia doméstica y a la diáspora china. Aunque este estudio no se centra en las

consecuencias sociales del auge internacional chino, es necesario subrayar brevemente la relevancia de la diáspora china como canal de proyección exterior. Sobre todo en el Sureste Asiático, donde asciende a 33 millones de personas sobre 45 millones de chinos en todo el mundo, es decir, es un 75% de la diáspora global. De estos, 3 millones son nuevos inmigrantes, llegados a su país de residencia en las últimas dos décadas y ya criados bajo el gobierno de la RPC. Es importante mencionar este punto porque, como parte de su política exterior y con objeto de reforzar su poder blando, China está haciendo un gran hincapié en redefinir el concepto de “ser chino” en el mundo. “Ser chino” ya no implica la celebración del origen ancestral o la demanda de derechos para la comunidad china en el seno de sociedades multiculturales (propias de la región), sino que, en su lugar, se está intentando alinear este concepto con los intereses nacionales de la RPC. El organismo encargado de esto es el *Qiaoban* (Departamento de la Diáspora china) y el *Hanban* (Oficina de la Lengua china) que realizan fuertes inversiones en redes sociales y medios en el extranjero, así como en la creación de asociaciones, cámaras de comercio, escuelas, becas en universidades chinas u otros. Se trata de aprovechar el hecho de que, en muchos casos, las comunidades chinas en el Sureste Asiático se han convertido, a lo largo de décadas, en parte de la élite económica de los países de acogida. El objetivo es que estos chinos actúen como puente entre la RPC y las élites políticas locales²². Un caso de éxito de este modelo se encuentra en Camboya donde se halla la poderosa Asociación de Chinos Camboyanos. Pero en ocasiones, esto puede redundar en posibles conflictos de soberanía, o en rechazo hacia la comunidad china, como está ocurriendo en Singapur o ha ocurrido en Indonesia en momentos de inestabilidad política.

El cualquier caso, la percepción generalizada es que los gobiernos y la población de los Estados de la región tratan a China con un gran respeto, pero no por su poder blando y porque se hallen deslumbrados por el renacimiento de su supremacía moral y cultural. Más bien se debe a una combinación de admiración por ser un país asiático que se ha desarrollado rápidamente y con éxito (y constituye un ejemplo a seguir) y su poder duro (temen al gigante chino). Según una encuesta del Instituto de Estudios del Sureste Asiático, dirigido a miembros del sector público, la sociedad civil y círculos académicos en países ASEAN, casi un 74% creen que China es el país más influyente de la región²³.

²² NYIRI P. y TAN D. (2017), “China rise in Southeast Asia from a Bottom-Up Perspective”, en NYIRI P. y TAN D. (dir.), *Chinese encounters in Southeast Asia*, Washington, University of Washington Press, pp. 19-23

²³ ASEAN Focus, “How do Southeast Asians view the Trump Administration?”, n° 2/2017, mar-abr 2017, pp.14



Fuente: ASEAN Focus (ISEAS) ¿Qué país es más influyente en el Sureste Asiático?

Con todo, el estudio del Centro de Investigación Pew, al que se ha hecho referencia anteriormente, constata además que una que una mediana del 41% de la población de los países de la región encuestados, tiene una imagen negativa de China (37% a nivel global) frente a un 34% con una imagen positiva (47% a nivel global). El ANEXO IV muestra el detalle de la encuesta por país²⁴. Esto viene confirmado por la encuesta mostrada del Instituto de Estudios del Sureste Asiático, de ámbito geográfico más amplio, según la cual un 72% de los encuestados no creen que China “haría lo correcto” por la paz, seguridad y prosperidad de la región en caso de inestabilidad²⁵. En otras palabras, se podría estar produciendo una finlandización de estos Estados. El experto en Relaciones Internacionales filipino, Eduardo Tadem, considera que, por ejemplo, en la cuestión del MSC, la RPC ofrece negociar sus reclamaciones de soberanía a cambio de que estos países vuelvan a las antiguas relaciones de vasallaje, que implicaban privilegios comerciales y económicos, y de escenificar su respeto al País del Centro.

Por otro lado, el incremento de la influencia china se está viendo reforzado por una serie de acontecimientos políticos que se han dado en los últimos cinco años y que nadie podría haber previsto: el retroceso, en la región, de los valores universales que Occidente trata de promover, es decir, la democracia, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos. Este proceso empezó con el golpe de Estado en Tailandia en 2014, que puso fin al sistema democrático en este país. Posteriormente, en 2016, en Filipinas resultó elegido Rodrigo Duterte, que inició una guerra contra los narcotraficantes que parece vulnerar las libertades fundamentales constitucionales. El mismo año, en Malasia, un escándalo financiero que involucró al Primer Ministro, Najib Razak, fue silenciado desde el gobierno. La otra cara de la moneda es Myanmar, pero a pesar de haber iniciado un proceso de transición democrática, el modelo parlamentario es similar al que quiere imponer la Junta Militar en Tailandia: un número de escaños que representa una minoría de bloqueo, es asignado directamente a miembros del

²⁴ Op. cit

²⁵ Op. cit.

ejército. Aunque esto, per se, no implica un acercamiento a Pekín, si que aleja a estas élites políticas de las críticas occidentales. Las relaciones de EEUU con Tailandia y Filipinas, dos de sus principales aliados regionales, se vieron muy afectadas durante la administración Obama, a raíz de los sucesos descritos. Ante esta situación la visión china de un orden internacional más democrático, con cabida para todo tipo de sistemas sociopolíticos, incluidos los no-democráticos, se hace más atractiva.

3.2. CAPACIDADES ECONÓMICAS

Es en este ámbito dónde China ha alcanzado mayores éxitos, tanto a nivel interno, como internacional, incluyendo la consecución de algunos de sus objetivos estratégicos de política exterior. Las estadísticas son muy ilustrativas. En el año 2009, China alcanzó la posición de mayor exportador del mundo, sobrepasando a Alemania; en 2010 pasó a ser la segunda potencia económica del mundo dejando atrás a Japón; en 2012 se convirtió en la principal fuente de turismo del mundo, con un mayor gasto por turista además; en 2013 superó a EEUU como principal nación comercial y en 2014 se convirtió en la primera potencia económica del mundo en términos PPA. Según la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), su IED no financiera alcanzó, en 2016, los 180.000 millones de dólares, convirtiéndose así en el segundo mayor inversor del mundo, tras EEUU y superando a Japón. China, con tres billones de dólares en reservas de divisas, según el Banco Popular de China²⁶, es hoy un exportador neto de capitales. En cuanto a la percepción en los ciudadanos, la encuesta del Centro de Investigación Pew mencionada anteriormente, revela que un 42% de los encuestados aún consideran a EEUU la potencia económica líder, frente a un 32% que optaron por China. Pero la tendencia de la opción china es ascendente y, lo más importante, la población de países tradicionalmente afines a EEUU (como los de la UE o Australia) creen ahora que China está liderando la economía global²⁷.

Como se ha explicado en el primer punto de este trabajo, la RPC busca, en principio, reformar el Sistema Internacional desde dentro, integrándose en él y convirtiéndose en un participante indispensable. A finales de 2015 el Senado estadounidense aprobó la reforma que se había consensuado en el seno del FMI cinco años antes, pero que no había sido implementada porque requería de la ratificación de EEUU. Entre otros, incluía aumentar el peso de los derechos de voto chinos del 3,8% al 6%. Asimismo, en 2016, el yuan chino pasó a incluirse en la cesta de principales divisas del mundo que sirve para calcular el valor de los Derechos Especiales de Giro, la divisa virtual con la que opera esta institución.

²⁶ (2017) The Economist Intelligence Unit: country report China. <http://country.eiu.com/china>

²⁷ Op. cit

Otro logro es la mencionada promoción del G-20 como principal foro de gobernanza económica global, cuyas funciones sustanciales se centran sobre todo en velar por la estabilidad del sistema económico y financiero mundial. Todos estos cambios han sido precipitados por la crisis financiera internacional que se inició en 2007 en los países desarrollados y cuya respuesta global requirió de la asistencia de grandes potencias emergentes como China.

Al mismo tiempo, la RPC se ha embarcado en la construcción de una arquitectura institucional internacional paralela, sobre todo en el ámbito económico. Paradójicamente, esto refuerza su estrategia de cambiar el sistema desde dentro, dado que es una presión añadida para las naciones que idearon y que lideran el actual Sistema Internacional. Hoy saben que si no negocian con China, el país asiático tiene la capacidad y peso económicos suficientes como para crear nuevas instituciones con funciones similares a las de las ya existentes y generando suficiente atractivo como para cautivar a un número relevante de miembros de la Comunidad Internacional. Por lo tanto, o el sistema se adapta o puede ser debilitado. Además, en las nuevas instituciones, China se garantiza un mayor control y presencia. Otro de los beneficios asociados es la experiencia, de liderazgo y gestión, que adquiere con este tipo de iniciativas. Finalmente el país asiático logra también una gran proyección internacional con estas iniciativas, que se puede traducir en nuevos recursos de poder blando. Este es el ejemplo del NBD, con sede en Shanghai, y con un capital autorizado de 100.000 millones de dólares. El proyecto BRI, con un carácter fuertemente económico, también podría entrar en esta categoría, puesto que se prevé que poco a poco vaya institucionalizándose.

A nivel regional, destaca el BAI, cuya sede se ubica en Pekín, con un capital también de 100.000 millones de euros, que cuenta hoy con 77 Estados miembros, más que el propio ADB (España se encuentra entre sus miembros fundadores, como otros Estados miembros de la UE), y se espera lleguen a 85. Su mayor accionista es China con un 27,5% del capital. Todos los miembros de la ASEAN se han unido al BAI. Japón y EEUU no lo han hecho por el momento. EEUU criticó la creación de esta institución al considerar que socava las funciones del ADB, cuyos máximos accionistas son Japón y EEUU. Con todo, existen argumentos de peso a favor de la creación de estas instituciones, sobre todo en el ámbito del desarrollo, en el que, a fin de cuentas, deberían ser instituciones compatibles. El ADB ha calculado que las necesidades de infraestructura de Asia, para continuar con su desarrollo económico, requerirán 1,7 billones de dólares de inversión hasta 2030.

Otras iniciativas internacionales chinas en el ámbito económico son el Foro de Bo'ao, cuyo funcionamiento es similar al del Foro de Davos pero con un enfoque regional; o el Foro de Dalian, que es la edición de verano del mismo Foro de Davos. El objetivo es que líderes políticos y empresariales, así como expertos en diversas materias se reúnan para tratar asuntos de interés global o regional.

Al margen de las instituciones financieras y económicas multilaterales, China cuenta también con instituciones de carácter bilateral. Las más relevantes son el BCD y el Exim Bank, los llamados *policy banks*, bancos a través de los que se canaliza la inversión estatal china en el exterior. Están muy ligados a la política de ayuda al desarrollo china, siendo ésta una de sus principales funciones, por lo que la frontera entre diplomacia económica y de cooperación es muy difusa en este país. China en línea con su discurso de que cada país debe adoptar su propio modelo de desarrollo, independientemente de su sistema sociopolítico, facilita el acceso de todo Estado a sus ingentes excedentes de capital, sin condicionalidad política. Al contrario, por ejemplo, que la Política de Vecindad Europea, que, a cambio de transferencias de capital, exige una serie de reformas económicas acompañadas de reformas políticas en el ámbito del respeto del Estado de Derecho o los derechos humanos. Con todo, el endeudamiento de los Estados sí proporciona una palanca para el acceso de China a recursos naturales, grandes proyectos de infraestructuras o a la solicitud de apoyo en cuestiones internacionales, entre otros.

El Fondo de la Ruta de la Seda, NBD, BAI, BDC y Exim Bank tenían en 2015 activos valorados en 1,4 billones de dólares, casi el doble de lo que suman los del Banco Mundial, ADB y Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (0,76 billones).

A nivel bilateral, el país asiático está financiando la construcción o ampliación de puertos a lo largo de sus rutas comerciales de suministro y de comercio, principalmente desde sus costas, en el Pacífico, hasta la costa oriental africana, en el Índico (y algunos enclaves en la costa occidental), pero también en Europa, sobre todo en sus costas mediterráneas. China, a través de sus empresas estatales, entra, de este modo, en el accionariado de las empresas que controlan estas instalaciones. Sus corporaciones también están adquiriendo terminales portuarias. Además, esta política se ve complementada por el refuerzo de las navieras estatales a nivel global. En julio de 2017 Cosco adquirió Hong Kong Orient Overseas Container Line por 6.300 millones de dólares, convirtiéndose en la tercera mayor naviera del mundo²⁸. El objetivo principal es garantizar el funcionamiento de las rutas comerciales, que como se ha visto, representa uno de los desafíos más trascendentales para la economía china. El control de los puertos también permite reducir los costes inherentes al comercio, uno de los pilares de su economía. Para China es también una manera de reforzar su diplomacia económica y su relación con otros Estados hacia donde se dirigen las inversiones chinas. Finalmente, dichos puertos pueden también tener un uso militar, y permiten apoyar a la flota china más allá de su territorio en un momento en el que el EPL está cada vez más presente en misiones internacionales, por ejemplo, las misiones antiipi-

²⁸ BLAND B. (2017), "Why China's global shipping ambitions will not easily be contained", Global Insight. <https://www.ft.com/content/7065b5dc-6ada-11e7-bfeb-33fe0c5b7eaa>

ratería en el golfo de Adén (también en línea con el objetivo de asegurar las rutas comerciales). Se ha sugerido que el control de estos puertos podría ser valioso en un contexto de conflicto internacional. En este sentido, China las denomina “Bases de apoyo estratégico de ultramar”. Hoy esta política queda engarzada en la ruta marítima del proyecto BRI, siendo uno de sus extremos, el MSC. EEUU e India han nombrado a esta red de puertos, el “collar de perlas”, que sería parte de una política china de contención frente al crecimiento indio.

Más allá de las inversiones geoestratégicas, el País del Centro se ha convertido, por el tamaño de su comercio y sus flujos de capital, en un motor de la economía mundial. Las adquisiciones corporativas de sus empresas en el exterior, ya representan un 20% del total mundial, en lo que se ha denominado como la estrategia de “salir fuera” (*zouquchu*), y posee 6,4 billones de dólares en activos en el extranjero.

Sureste Asiático

Las herramientas de diplomacia económica chinas tienen una especial incidencia en el Sureste Asiático. Tanto las iniciativas globales, por ejemplo BRI (con dos de seis corredores atravesando países de esta región), como las regionales, por ejemplo el BAI, o las bilaterales ya mencionadas. Sin ir más lejos, los créditos proporcionados por los *policy banks* alcanzan el 43% de la deuda pública total de Camboya²⁹. La RPC también invierte en la región a través del Fondo de Inversión para la Cooperación China-ASEAN.

Por otro lado, su poderío inversor y comercial se proyecta con especial fuerza sobre esta área con la que ha configurado procesos industriales y redes de suministro integradas, siendo China un centro productivo y de ensamblaje de piezas. Asia Oriental ostenta la segunda tasa de comercio intrarregional más alta del mundo, después de la que se da en el seno de la UE, representando un 53% de su comercio según la OMC. Con todo, esto se debe en gran parte a la interacción de los países ASEAN con China y las economías del noreste asiático, Japón y Corea del Sur. El comercio exclusivamente intra-ASEAN, del 24%, está por debajo de su potencial. Este entramado de relaciones económicas bilaterales establecidas en Asia Oriental es lo que se ha denominado el “bol de fideos”,

En el año 2010 la RPC firmó un acuerdo de libre comercio con ASEAN, que facilitó que el comercio entre ambos se doblara en cinco años. En 2015 se decidió ampliar el acuerdo de libre comercio para incluir servicios e inversiones. Hoy China es el mayor socio comercial de la región, por encima de Japón, con un volumen

²⁹ ROMAN, D. (2016), “China is transforming Southeast Asia faster than ever”, Bloomberg Markets. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-12-05/china-transforms-frontier-neighbors-with-cash-for-rails-to-power>

comercial que alcanza prácticamente los 350.000 millones de dólares. Representa el 11,4% de las exportaciones y el 19,4% de las importaciones de la región³⁰.

China importa materias primas de esta región, sobre todo de Indonesia (gas natural licuado, carbón, minería, madera y bienes agrícolas), de Myanmar (madera, minería, y bienes agrícolas), de Laos (minería y madera), de Camboya (madera), de Vietnam (productos energéticos y bienes agrícolas) y de Filipinas (productos energéticos, minería, madera y bienes agrícolas) que nutren a su industria y su sector de la construcción. También de Malasia (productos energéticos) y de Singapur que al ser un enclave de relevancia en la ruta comercial por la que se transportan las materias primas energéticas provenientes de Oriente Medio, posee una importante capacidad de refinado. Asimismo, Brunei, uno de los principales exportadores de petróleo a nivel regional, provee a China de esta materia prima energética, aunque el comercio con el pequeño sultanato es muy reducido (como la relación económica en general). Es posible que esta relación se refuerce en el futuro, dado que Brunei constituiría una importante alternativa al suministro de materias primas energéticas si se taponaran los cuellos de botella geográficos por donde pasan las rutas comerciales chinas. Por otro lado, China importa maquinaria y productos electrónicos de Singapur, Malasia, Filipinas, Tailandia (en este último caso destaca también la importación de productos químicos) y, en menor medida, de Vietnam. También importa plásticos de Tailandia, Myanmar y Camboya; así como textiles de este último país.

Sus exportaciones a la región son ante todo manufacturas básicas, textiles, equipo de transporte, maquinaria y productos electrónicos. Para los países de renta baja o media-baja (como Camboya, Laos, Myanmar, Vietnam, Indonesia o Filipinas), China es sobre todo importante como proveedor lo que a su vez redundaría en importantes déficits comerciales. También para Brunei, que centra su actividad económica en las industrias extractivas. En cuanto a la exportación de maquinaria y productos electrónicos a países como Tailandia, Singapur o Malasia, estos flujos son una muestra de lo intrincado de las redes productivas integradas que han caracterizado el desarrollo de Asia Oriental, que aprovecha las diferencias de desarrollo entre los distintos Estados³¹.

Aún en el ámbito comercial, la RPC apoya la negociación de diversos acuerdos de libre comercio como la Asociación Económica Integral Regional o *Regional Comprehensive Economic Partnership* (de ahora en adelante RCEP) que incluye a los países ASEAN y a China, Corea del Sur, Japón, India, Australia y Nueva Zelanda (lo que se conoce como ASEAN+6). Estos son los países con los que la ASEAN ya ha firmado acuerdos de libre comercio y su objetivo sería

³⁰ ASEAN statistics tables 20, 21, 26, 27. <http://asean.org/resource/statistics/>

³¹ SALIDJANOVA N. y KOCH-WESER I. (2015), "China's economic ties with ASEAN: a country-by-country analysis", US-China Economic and Security Review Commission. <https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/China%27s%20Economic%20Ties%20with%20ASEAN.pdf>

combinarlos en un único tratado. El proyecto ha sido impulsado desde la Cumbre de Asia Oriental y actualmente se halla en la ronda XIX de negociación. China es uno de sus principales defensores. También se está negociando un acuerdo, impulsado por China en el seno de la APEC (Comunidad Económica de Asia Pacífico), para crear un Área de Libre Comercio de Asia Pacífico que englobe a ambas riberas del Pacífico que ahora está en fase de estudio.

En lo que respecta a la IED, gran parte de la inversión china se dirige hacia países desarrollados como EEUU, la UE o Japón, pero crece rápidamente en la ASEAN. La IED regional alcanzó, en 2015, los 8.000 millones de dólares (6,8% de la IED total en la región), situándose como la cuarta por detrás de la UE (con 20.000 millones), Japón y EEUU³². Es difícil realizar un seguimiento fidedigno de los flujos de inversión china en la región, porque una gran parte se dirige hacia Hong Kong que se trata, en muchas ocasiones, de un destino intermedio. Además muchos chinos invierten en Singapur, el primer receptor de IED china en la región, que es, al igual que Hong Kong, un distribuidor de capitales hacia los mercados globales, a través de filiales en este Estado.

Singapur es el principal socio inversor de la región. Este Estado representa el 6% de la IED total dirigida a China y el 41% del stock de IED china en toda la ASEAN. Pero, como se ha dicho, estos patrones están cambiando. La IED china está creciendo a gran velocidad en todo el ámbito ASEAN, y se está diversificando hacia países de renta baja, en línea con las necesidades de la empresa china. Se prevé que a finales de 2017, y sólo en las seis mayores economías de la región, se haya doblado, alcanzando los 16.000 millones de dólares. Probablemente China sobrepase a EEUU como el principal inversor en Filipinas para entonces. Además en este año, ya se ha convertido en el tercer inversor en Indonesia. Y es ya el principal inversor en Laos, país en el que los inlfujos de capital chino acumulados desde 2005 representan el 15% de su PIB, así como en Myanmar (33% del stock de IED desde 1988) y Camboya³³.

En general, la inversión china en Singapur se dirige al sector servicios. En países como Camboya y Vietnam se centra en sectores intensivos en mano de obra, como el textil, la producción de componentes electrónicos o la automoción. Esto responde al fuerte incremento de los salarios en China y la deslocalización de procesos productivos de las empresas del Delta del río de las Perlas hacia la vecina subregión del Mekong, con costes laborales reducidos. Con la deslocalización hacia Vietnam, las empresas chinas también ganan facilidad de acceso a mercados como la UE, por mantener con ésta un acuerdo de libre comercio. Esto forma parte de ese sistema integrado de procesos productivos a nivel industrial que está dejando obso-

³² ASEAN statistics tables 20, 21, 26, 27. <http://asean.org/resource/statistics/>

³³ ROMAN, D. (2016), "China finds new fans in Southeast Asia as U.S. turns inward". Bloomberg Business. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-12-11/china-finds-new-fans-in-southeast-asia-as-u-s-turns-inward>

leto el concepto de China como la “Fábrica del mundo”, ahora ya se habla de “Fábrica Asia”. En Myanmar, Laos, Camboya e Indonesia las inversiones tienen como objetivo el sector primario. Cabe distinguir, también entre la inversión industrial, desglosada hasta ahora, y la inversión en infraestructuras que se ha convertido en una importante herramienta de política exterior china (la llamada “diplomacia de los trenes de alta velocidad”) y que se centra geográficamente en países de su esfera de influencia como Camboya, Laos y Myanmar donde le resulta más fácil competir con las empresas japonesas y de otros países con tecnología más avanzada y mayor experiencia internacional. Se prevé que BRI permita la entrada de la inversión china en infraestructuras en otros países de la región.

Este estudio no estaría completo si no se mencionaran las críticas que se dan hacia los proyectos inversores chinos. Entre ellas se encuentra la corrupción asociada a los mismos, con la consecuente pérdida de eficiencia económica y la promoción de élites extractivas en aquellos países más dependientes de su IED. Otra de las críticas ha sido la falta de respeto por las normas en materia de protección del medioambiente o de los derechos laborales. También, en este sentido, se ha criticado el empleo de trabajadores chinos de la RPC o de la diáspora china local, y la creación de auténticos enclaves chinos, lo que minora los efectos positivos de la IED sobre los mercados laborales locales y la transferencia de *know-how*, y puede llegar a suponer un conflicto más profundo, en materia de soberanía. Asimismo se han producido expropiaciones de tierra que han generado un gran rechazo entre la población local. En ocasiones las protestas y acciones de sabotaje locales son de tal magnitud que acaban por paralizar los proyectos, a pesar de que muchos de estos países son tan sólo parcialmente democráticos. Un ejemplo conocido es la suspensión del proyecto para construir una presa en Mytsone, Myanmar. Con todo, se están produciendo importantes avances en este ámbito, que parecen indicar que el gobierno chino es consciente del impacto negativo en su imagen que estas prácticas generan. A nivel interno, China ha adoptado una serie de documentos clave. Por ejemplo, en 2008 el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Comercio emitieron la “Circular para regular la inversión y cooperación de la compañías chinas” que amenaza con multar a las empresas chinas que provoquen incidentes medioambientales o laborales en el extranjero. O en 2013, el Ministerio de Comercio y el Ministerio de Medioambiente adoptaron las “Directrices para la protección medioambiental en la IED y la cooperación”. Además, el gobierno chino ha pedido a sus *policy banks* que se adhieran a los “Principios de Ecuador” de la Corporación Internacional Financiera (grupo Banco Mundial) que fijan unos estándares mínimos en materia de IED. Hasta la fecha sólo el Banco Industrial de China lo ha hecho. El gobierno de la RPC y sus empresas estatales también han pasado a participar activamente en Organizaciones Internacionales que tienen como objetivo fijar normas internaciona-

les en estas cuestiones, como la Comisión Mundial de Presas o la Asociación Internacional de Energía Hidráulica³⁴.

Sea como fuere, es indudable que la relación China-ASEAN ha constituido uno de los principales motores de crecimiento económico del Sureste Asiático, que ha incrementado su economía a una media del 5% anual en los últimos cinco años. Además la influencia china no se limita al comercio y la inversión. Se deben tener en cuenta otras industrias como el turismo, uno de los pilares económicos de la ASEAN (hasta un 23% del PIB de Camboya) que más se ha reforzado al calor de la pujanza china. El turismo chino se ha multiplicado por diez en la ASEAN en los últimos diez años, por lo que este país se ha convertido en la principal fuente de turismo de la región. Hoy el 25% de los turistas en Tailandia son chinos, frente al 5% de 2008.

3.3. CAPACIDADES MILITARES

En la sección anterior, se ha podido leer que China ostenta hoy el segundo presupuesto de defensa del mundo, por volumen, y que el gobierno de la Quinta generación de líderes, considera prioritario el refuerzo y modernización del EPL. A esto cabe añadir que la RPC cuenta también con el ejército más grande del mundo por número de efectivos (2,2 millones de soldados). Bajo el gobierno de Xi Jinping se está produciendo una intensa reforma del EPL. En primer lugar se ha reforzado la Comisión Militar Central, que preside Xi Jinping y es el instrumento por el que el PCCh controla al EPL. La reforma está siendo supervisada por la Comisión Nacional de Seguridad, un nuevo órgano creado en 2013. Ésta pasa por reducir el número de efectivos (300.000 militares menos) y, al mismo tiempo, modernizar y especializar el ejército³⁵. El número de graduados universitarios entre los nuevos reclutas se ha incrementado, puesto que operar con la tecnología militar más avanzada requiere de capital humano de calidad³⁶. Se ha tratado de atajar la corrupción y promover los procesos transparentes y competitivos de licitación para proveedores. También se han modificado las regiones militares para adaptarse a las necesidades de hoy, pasando de un enfoque de control doméstico a uno de proyección exterior. Así como las zonas de identificación aérea de defensa, lo que en 2013 generó un episodio de tensión, que aún no se ha resuelto, con Corea del Sur y Japón, al considerar estos países que la nueva zona china se solapa con sus aguas territoriales.

³⁴ HENSENGERTH, O. (2017), "Water governance in the Mekong basin", en NYIRI P. y TAN D., *Chinese encounters in South East Asia*, Washington, University of Washington Press, pp. 177-180

³⁵ (2017) "Reform of China's army enters a new phase". *The Economist*. <https://www.economist.com/news/china/21725812-overhaul-says-lot-about-xi-jinpings-governing-style-reform-chinas-army-enters-new-phase>

³⁶ MOORE, B. y BARREDA, R. (2016), "China's PLA gets smarter (and bigger, faster, stronger)", *Foreign Policy*. <http://foreignpolicy.com/2016/08/09/china-military-modernization-college-degrees-pla-education/>

En 2016 se ha creado también un Mando de Batalla Conjunto para la mejor coordinación. Asimismo, el EPL se ha convertido en uno de los ejércitos más punteros en la guerra cibernética. Además, como parte de esa modernización, y con vistas a alcanzar el objetivo chino de política exterior de adquirir mayor visibilidad a nivel global, el EPL está cada vez más presente en las operaciones de mantenimiento de paz internacionales de la ONU (por ejemplo en UNMISS en Sudán del Sur, misión cuyo lanzamiento fue impulsado por la propia RPC). La red de instalaciones portuarias en el Pacífico y en el Índico en las que China tiene presencia inversora puede utilizarse para apoyar el despliegue global del EPL. En 2017, el país asiático puso en funcionamiento su primera base militar en el extranjero, en Yibuti, cuyo objetivo principal es apoyar al EPL en sus acciones antipiratería en el golfo de Adén.

Sureste Asiático

Antes de leer este punto, dado, que la cuestión del MSC ocupa una posición central en el mismo, se recomienda al lector revisar el ANEXO II.

Sin duda el medio militar que más ha desarrollado el EPL es el naval. El EPL dirige hoy la segunda armada más poderosa del mundo. Ya se subrayado la importancia del ámbito marítimo en Asia Oriental, y como la China imperial fue derrotada, sobre todo, desde su litoral. Esto está estrechamente relacionado con el espacio del MSC, el corazón del Sureste asiático. China ha pasado de tener capacidades militares de defensa frente a ataques sobre su litoral, a capacidades de defensa y de control marino en alta mar. En este sentido, ha puesto en funcionamiento su primer portaviones y numerosos buques de guerra de distintos tamaños, y se prevé que pronto entre en servicio un segundo portaviones, de producción plenamente autóctona. Pero sobre todo, ha reforzado en gran medida su flota submarina, el instrumento más efectivo para el control de los mares. Los nuevos submarinos chinos son diesel eléctricos, mucho más silenciosos que los submarinos nucleares estadounidenses, que, por otro lado, son los únicos que este país puede utilizar para recorrer largas distancias (en este sentido China cuenta con una ventaja estratégica). Además ha construido una nueva base en la bahía de Yalong, al sur de la isla de Hainan, el punto más cercano del territorio chino al escenario principal de las operaciones navales en el MSC. Es en este espacio donde se concentra gran parte de la flota china. En palabras del experto en Relaciones Internacionales, Paul Bracken, China ha desarrollado una armada anti-armadas con la vista puesta en la única armada que la puede superar en el Pacífico, la Séptima Flota de EEUU.

La guerra naval está también muy vinculada a las capacidades aéreas y aeroespaciales, por ello el EPL también se ha reforzado en este ámbito, con el

despliegue de cientos de helicópteros y decenas de cazas, así como aviones de transporte pesado Y-20, la puesta en órbita de satélites de carácter militar y el desarrollo de misiles antisatélites. China cuenta ya con la tercera fuerza aérea del mundo.

El impulso militar chino también se ha centrado en el desarrollo de proyectiles antibuque y de sus capacidades balísticas para derribar blancos móviles (tanto buques como aeronaves). Y no se debe olvidar que cuenta con capacidades nucleares.

China también se ha habituado a utilizar una táctica militar inesperada: el uso de medios civiles, más concretamente de buques guardacostas, en situaciones de confrontación. Algunos ejemplos son el episodio de tensión en 2012 con Filipinas, en torno al banco de Scarborough; y en 2014, frente a Vietnam, en las islas Parcelso, cuando China realizó prospecciones petrolíferas en esta zona. Esto tiene una gran ventaja, y es que EEUU, cuyos medios militares están muy por encima de los chinos (China tiene un portaviones frente a los once estadounidenses, seis de ellos en el Pacífico), no posee, en un área tan alejada de su territorio, medios civiles con los que corresponder estas acciones. El envío de buques de guerra para hacer frente a patrulleras guardacostas podría ser percibido como una acción desproporcionada por parte de EEUU.

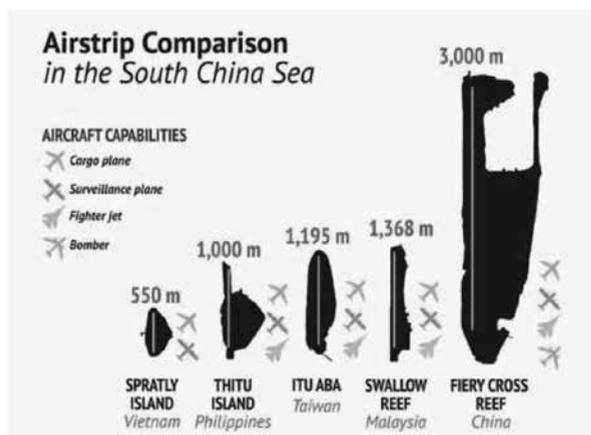
The PLA Navy



Source: Data compiled by Bloomberg, IISS, IHS Jane's



Fuente: Bloomberg. La armada del EPL.



Fuente: Departamento de Defensa de EEUU. Comparación de pistas de aterrizaje en el MSC.

La política seguida por los Estados que mantienen reclamaciones territoriales en el MSC ha sido la de militarizar aquellos accidentes geográficos en los que ya están presentes. También se han construido instalaciones sobre los mismos, y cuando no eran ap-

tos para ello, se han modificado, creando auténticas islas artificiales. Esto tiene dos objetivos: por un lado defender el *statu quo* actual y no perder territorio; por otro conseguir que estos espacios sean habitables para que la Convención del Mar de la ONU los reconozca como islas, lo que implicaría que estos accidentes geográficos tendrían derecho a mar territorial, plataforma continental y zona económica exclusiva.

El refuerzo de las capacidades chinas en el entorno naval, y más concretamente en el MSC, no ha pasado desapercibido al resto de países de la región. Aunque China asegure que la construcción de capacidades militares tiene un carácter defensivo, esto ha provocado un “dilema de seguridad” en los Estados vecinos y ha desembocado en una carrera armamentística en la zona. Entre 2006 y 2015 el conjunto de presupuestos de defensa de la zona se duplicó, según SIPRI, mientras que en el mismo periodo cayeron en un 9% en Europa Occidental. Con todo, esta carrera armamentística está manteniendo un bajo perfil en los asuntos internacionales de hoy. Las principales diferencias entre las operaciones militares en entornos marítimos y las terrestres son, en primer lugar, el alto grado de especialización y tecnificación que requiere operar en estos entornos y, en segundo lugar, la dificultad de la sociedad civil (incluidos los medios) para comprender y acceder a este tipo de entornos y por lo tanto para hacer un seguimiento de lo que ocurre. De hecho los acontecimientos que pueden tener lugar en el espacio marítimo, aunque en el medio y largo plazo, y de forma indirecta, lleguen a tener un gran impacto sobre la sociedad civil (por ejemplo desembocar en una guerra), en el corto plazo le resultan completamente ajenos (no afectan a la población local apenas, no se dan violaciones de derechos humanos, aunque si se puede dar un impacto medioambiental que acabe generando notoriedad). Por ello se dice que el entorno naval es el entorno realista por excelencia; en él solo actúan los Estados³⁷.

³⁷ KAPLAN, R. (2014), *Asia's cauldron*, New York, Random House.

Con todo, por mucho que los relativamente pequeños Estados del Sureste Asiático incrementen sus presupuestos de defensa, las capacidades económicas y militares chinas son muy superiores a las de cualquier otro país de la región. La RPC cuenta con 303 buques de guerra, la siguiente flota por número de buques es la indonesia con apenas 61 buques, la mayoría de tamaño reducido, como corbetas; y sólo tres submarinos frente a los 64 chinos (ANEXO V). Es por ello que, en gran medida estos países dependen a efectos militares de la Séptima Flota estadounidense o flota del Pacífico. Por ello la estrategia que están siguiendo estos países es adaptar sus puertos a los requisitos y necesidades de la flota estadounidense. Así lo ha hecho Vietnam con la puesta a punto de su puerto de aguas profundas en la Bahía de Cam Rahn (sur de Vietnam) que se ha convertido en un centro logístico y de mantenimiento para buques extranjeros. La principal base naval de Malasia también se halla próxima al centro de tensiones, en Sepanggar (Sabah, Borneo) y permite que los buques de guerra estadounidenses atraquen. Singapur ha ampliado la base naval de Changi para permitir el estacionamiento de submarinos y portaviones estadounidenses, y en él se encuentran permanentemente tres buques de combate litoral estadounidenses. Filipinas es uno de los países militarmente más débiles de la región, pero con una larga historia de cooperación militar con EEUU. En 1992 puso fin a la presencia permanente de tropas estadounidenses en la Bahía Subic y el aeropuerto de Clark, pero existe un acuerdo de realquile de las instalaciones militares, sobre todo para el ejército del aire. También plantea la construcción de una nueva base en Ulugan, Palawan, más próxima al escenario de las tensiones. Por lo tanto EEUU tiene presencia permanente en Filipinas y Singapur. En la región también cuenta con tropas permanentes en Australia, Japón y Corea del Sur. En las inmediaciones están Guam, las islas Marshall y Hawai en el Pacífico y el Territorio Británico en el Índico (ANEXO VI). Además realiza ejercicios conjuntos regulares con Tailandia y no se pueden obviar los numerosos ejercicios militares internacionales conjuntos, impulsados por la gran potencia, que se dan en esta región, como SEACAT (*Southeast Asia Cooperation and Training*), LIMA (Malasia), IMDEX e IMR (Singapur), Balikpapan (Filipinas), entre otros. Aunque el más relevante es RIMPAC, el mayor ejercicio marítimo militar del mundo, que EEUU organiza cada dos años junto con un gran número de países ribereños del Pacífico. En los últimos años China ha sido invitada a participar.

Al margen de recabar el apoyo de EEUU, los países de la región están estableciendo una intrincada red de acuerdos de defensa bilaterales. El más activo, ha sido Vietnam que sólo entre 2009 y 2011 firmó acuerdos con India, Corea del Sur, Japón, Filipinas, Singapur, Indonesia, Malasia y Australia. La RPC, al igual que el resto de actores de la región, está adoptando acuerdos bilaterales en el ámbito de la defensa, por ejemplo con Rusia (país con el que ha realizado ejercicios navales conjuntos en el MSC) o con Camboya (con la que también

realiza ejercicios navales conjuntos) y Filipinas. En 2016 China participó en 11 ejercicios militares bilaterales o multilaterales.

Es necesario mencionar, antes de finalizar este apartado, los principales foros de diálogo multilateral en materia militar. Quizás el más desarrollado es el Foro Regional ASEAN (de ahora en adelante ARF), cuya creación tuvo lugar en 1994. Su objetivo, al margen de fomentar el diálogo en cuestiones de seguridad y militares, es fomentar la diplomacia preventiva y la confianza mutua. Además de los países ASEAN, participan también China, EEUU, Rusia, la UE, India, Sri Lanka, Pakistán, Corea del Norte, Corea del Sur, Japón, Mongolia, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Timor Leste y Papua Nueva Guinea. El Diálogo de Shangri-la es un foro regional informal en materia de seguridad y defensa, que cuenta con la asistencia de todos los actores relevantes, aglutinando a representantes gubernamentales de los países de Asia-Pacífico y extra-regionales. También tiene lugar la citada Cumbre de Asia Oriental; por el gran número de temas que trata, constituye un foro en el que también se abordan cuestiones de seguridad y defensa. En 2010, ASEAN creó ASEAN Defence Ministers Meeting+ (ADMM+) que reúne a los ministros de defensa de la ASEAN, así como los de China, Japón, Corea del Sur, India, Australia y Nueva Zelanda, Rusia y EEUU para discutir cuestiones afectantes a la seguridad regional. En ese mismo año, la ASEAN creó el Foro Marítimo ASEAN, para tratar las cuestiones referentes al ámbito marítimo. En 2012, se creó un formato ampliado, el Foro Marítimo ASEAN Ampliado, que incluye a todos los miembros de la Cumbre de Asia Oriental. En los últimos años, China ha tratado de patrocinar un nuevo mecanismo de cooperación multilateral regional en materia de seguridad, la Conferencia sobre Interactuación y Medidas de Promoción de la Confianza (CICA por sus siglas en inglés).

4. ACCIÓN DE OTRAS POTENCIAS EN EL SURESTE ASIÁTICO

Como se ha visto, el Sureste Asiático es una región con un importante componente geoestratégico. Por este motivo, las principales potencias globales operan en esta zona. Para alcanzar el liderazgo regional, al margen de sus propias capacidades y desafíos, China se ve obligada a tener en cuenta la acción de estas grandes potencias que ostentan capacidades suficientes como para competir con este país por el liderazgo regional. En esta sección figuran EEUU, Japón, India y la UE, todos ellos, como China, signatarios del “Tratado de Amistad y Cooperación” de ASEAN. La estructura que se seguirá para cada una de estas potencias, mimetiza la de la sección anterior: capacidades políticas, económicas y militares en la región, a lo que se añadirá una introducción histórica breve y algunos apuntes sobre la situación actual que incluirán un somero análisis de las relaciones con China.

4.1. Estados Unidos

Por la posición central que ocupa EEUU en la política exterior china y la importante presencia estadounidense en la vecindad de China, a lo largo de este escrito se ha hecho mención continuada a la acción de esta potencia en el Sureste Asiático.

La presencia de EEUU en la región se remonta al S. XIX. A pesar de no ser una potencia colonial, este país sí vislumbró la oportunidad de participar de los beneficios económicos que las potencias europeas obtenían en esta zona en la etapa del Imperialismo. Así, el Comodoro Perry fue el primer representante de una potencia occidental que exigió la firma de tratados comerciales a Japón. Posteriormente, la derrota de España en la guerra hispanoamericana de 1898, supuso la adquisición por parte de EEUU de una base territorial en Asia Oriental: Filipinas, conectada al continente americano por Guam y Hawai que se integra-

ron en este país el mismo año. Hoy EEUU sigue siendo un actor de primer orden en la geopolítica regional, tanto en el ámbito político como económico y militar.

A nivel político, como se ha visto a lo largo del trabajo, EEUU participa en los principales foros de diálogo e integración políticos de la región. En 2015, en un contexto de tensión creciente en el MSC, EEUU y la ASEAN adoptaron una Asociación Estratégica que incluye cumbres periódicas.

En lo económico, EEUU es el cuarto socio comercial de la ASEAN, y su segundo mercado por detrás de China. Representa el 11% de las exportaciones y el 7,6% de las importaciones. Es también el tercer inversor de la región, por detrás de la UE y Japón y por delante de China, representando el 11,3% de la IED. Además promueve diversos mecanismos de cooperación económica, como la Iniciativa del Bajo Mekong.

Las fuerzas militares estadounidenses son las más poderosas de la zona y mantiene alianzas militares con diversos países de la región, que se ubican bajo su paraguas de seguridad, y es el promotor de numerosos ejercicios militares internacionales conjuntos. Existen razones para ello. Por un lado, Corea del Norte amenaza directamente a dos de sus principales aliados, Japón y Corea del Sur, y el desarrollo de las capacidades balísticas norcoreanas puede llegar a amenazar directamente el territorio estadounidense. Por otro lado, su presencia en la región es el contrapeso más importante ante el ascenso chino. El análisis anterior ha dejado claro que China necesita consolidar su liderazgo en su vecindad, antes de afrontar la competición por el liderazgo global. Lee Kuan Yew predijo que si EEUU renuncia a su rol en Asia-Pacífico y fracasa en el intento de contrarrestar el poder militar chino, perderá su posición como líder global. Con todo, la presencia militar estadounidense en la región ha decaído. Con Ronald Reagan como Presidente, la presencia naval estadounidense ascendía a 600 buques de guerra, hoy no llega a 300.

Tras los ataques del 11-S, EEUU declaró la guerra al terrorismo y China pasó a un segundo plano. EEUU se involucró en dos costosas guerras en Irak y Afganistán, países que siguen absorbiendo recursos de poder estadounidenses. Cuando volvió su atención hacia China, ésta había experimentado una de las décadas económicamente más prósperas del proceso de *Gaige Kaifang* y había consolidado su condición de gran potencia. La reacción llegó en 2011, con Barack Obama en el poder, cuando EEUU adoptó la doctrina de “Reorientación o pivote hacia Asia” y asumió un papel activo en la cuestión del MSC. La postura oficial estadounidense es la de promover el respeto al Derecho Internacional en la región y dar la bienvenida al desarrollo chino, siempre que sea pacífico.

En el marco de esta doctrina se incrementaron los contactos diplomáticos con los países de la región y el número de visitas de alto nivel. Como resultado, se

han renovado las relaciones con Myanmar y Vietnam. Además en 2015, se estableció la mencionada Asociación Estratégica EEUU-ASEAN y EEUU reforzó sus relaciones con India, con la publicación de la “Visión Estratégica conjunta para la región de Asia-Pacífico y del Océano Índico” que, entre otros, implica una mayor cooperación económica y de seguridad, ámbito en el que se ha iniciado un programa de transferencia tecnológica y se establecido un Diálogo de Seguridad Marítima³⁸.

En el ámbito económico, se produjo uno de los principales logros, la adopción del Tratado Transpacífico (TPP), un tratado de libre comercio entre doce países de las dos riberas del Pacífico que no incluía a China.

Por otro lado, en el ámbito militar y del MSC, Washington se fijó el objetivo de basar, en 2020, el 60% de la capacidad militar naval estadounidense en esta región; y se retomó la venta de armas a Taiwán. Además, la secretaria de estado Hillary Clinton, declaró, como respuesta a la afirmación china de que sus reclamaciones territoriales en el MSC forman parte de sus intereses vitales, que “los EEUU consideran un interés nacional la libertad de navegación, el acceso abierto a los espacios comunes marítimos de Asia y el respeto al Derecho Internacional en el MSC”. Así, se pusieron en marcha las llamadas “operaciones de libertad de navegación”, que consisten en que los buques de guerra estadounidenses atraviesen aguas que considera internacionales y que China reclama como territoriales.

En 2016 Donald Trump fue elegido Presidente. Es difícil saber si la postura de la nueva administración en la región será continuista, puesto que aún se está definiendo. Esto genera cierta incertidumbre. El movimiento más significativo por parte de EEUU hasta la fecha, ha sido abandonar, al menos de momento, el TPP; esta fue una de las promesas electorales de Trump. El programa electoral de Trump también incluía fuertes subidas arancelarias a productos chinos, lo que hacía temer una guerra comercial entre los dos gigantes, pero por el momento no se han adoptado medidas al respecto. Por lo demás las “operaciones de libertad de navegación” han continuado, así como la asistencia de EEUU a los principales foros multilaterales regionales. Además la reciente escalada de tensión en la península coreana parece devolver el foco de la política exterior estadounidense a Asia Oriental. En esta cuestión, la ASEAN puede ser un instrumento de relevancia pues el ARF es el único foro multilateral de relevancia en materia de seguridad, en el que participa Corea del Norte; país que también mantiene intensas relaciones con algunos países del Sureste Asiático. Cabe decir que la ASEAN, mantiene una postura muy definida de oposición al programa nuclear norcoreano.

³⁸ US-China Economic and Security Review Commission. “2016 Report to Congress”. https://www.uscc.gov/Annual_Reports/2016-annual-report-congress

4.2. JAPÓN

Breve repaso histórico

Japón es la otra gran potencia regional con capacidad para actuar como contrapeso de China. Su rivalidad con China es muy profunda. Sin ir más lejos, con este país mantiene un contencioso territorial por el control de las islas Diaoyu (Senkaku en japonés). Pero esta rivalidad trasciende el ámbito geopolítico.

Para China, el punto de inflexión en el “Siglo de Humillación”, fue su derrota en la Primera Guerra sino-japonesa, puesto que siempre había considerado a Japón como inferior y bárbaro. Y aún hoy en día se siguen dando desacuerdos con respecto a los sucesos que tuvieron lugar durante la Segunda Guerra sino-japonesa. Un ejemplo son las llamadas controversias de Yasukuni. Políticos japoneses han visitado el santuario de Yasukuni en honor a los caídos en las guerras japonesas entre 1867 y 1951. Algunas de las personas a las que se honra fueron condenadas como criminales de guerra por el Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente, tras la Segunda Guerra Mundial.

En lo referente a sus relaciones con el Sureste Asiático en la historia contemporánea, como se ha dicho, Japón fue el primer país que integró con éxito el conocimiento occidental en su sistema de pensamiento autóctono; y que fue capaz de rivalizar con las potencias occidentales e incluso derrotarlas. Su modelo de desarrollo ha sido un ejemplo a seguir para todos los Estados de la región, China incluida; y se ha convertido, desde la Revolución Meiji, en un referente para los nacionalistas asiáticos. De hecho, a partir de los años 30 promovió el pan-asianismo. Pero bajo este pretexto, durante la Segunda Guerra Mundial llegó a controlar gran parte de la ribera oriental de Eurasia, fundamentalmente por la vía militar, en lo que denominó como la Esfera de Co-prosperidad de la Gran Asia Oriental. Esta etapa fue traumática para los territorios ocupados y muchas veces se ha considerado que esa deuda moral histórica japonesa ha constituido una barrera para que, posteriormente en los 80, asumiera realmente el liderazgo regional. Pero, si bien esta visión negativa pervive en China y Corea, para otros países del Sureste Asiático, a pesar de los estragos del dominio japonés, esta etapa es también esencial para alcanzar la independencia de las potencias europeas. Además, durante este periodo también se produjo la penetración de ideas japonesas en materia de desarrollo, que sintetizaban pensamiento occidental y oriental, y de orden social a través de rígidas normas y castigos; lo que posteriormente inspiraría a líderes regionales como Lee Kuan Yew.

Tras la segunda Guerra Mundial, el milagro económico japonés que va de los 50 a los 90 fue también motivo de admiración a nivel regional y global. Japón llegó a disputar el liderazgo económico mundial a EEUU. Y al mismo tiempo se convirtió en un motor de desarrollo económico regional. Algo que queda muy

gráficamente explicado por el “modelo del vuelo de los gansos”, de Kaname Akamatsu, que trata de ilustrar cómo Asia Oriental ha logrado desarrollarse en un proceso escalonado que le permite enfilarse su propia vía de desarrollo. Japón lideró ese vuelo de los gansos, gracias a la inversión estadounidense, la planificación industrial estatal y la abundante mano de obra barata. A medida que su industria alcanzaba niveles tecnológicos más elevados, comenzó a deslocalizar su producción de menor componente tecnológico hacia los países de su entorno (China y Sureste Asiático) lo que implicó importantes transferencias de capital y de *know-how*. Este giro de Japón hacia el Sureste Asiático, que pasaba por reforzar su relación con la ASEAN (es entonces cuando se crea el Foro Japón-ASEAN), era parte indispensable de la política exterior japonesa de entonces, la llamada “doctrina Fukuda” enunciada en 1977. Sin embargo, las relaciones ASEAN-Japón, aunque intensas, fueron esencialmente económicas y no se buscó darles contenido político.

Durante esta etapa Japón también se convirtió en uno de los principales donantes de ayuda al mundo en desarrollo y del sistema ONU. Previamente había sido uno de los fundadores del ADB, institución que tiene a Japón como principal inversor, junto con EEUU, y cuyo presidente es siempre japonés. Como EEUU y China, también se involucró en los principales procesos de cooperación e integración regional, canalizando su relación con ASEAN a través del mecanismo de cooperación ASEAN+3 a partir de 1997, en el contexto de las crisis financieras asiáticas.

Con todo, a mediados de los años 80, Japón tuvo que aceptar la firma de los Acuerdos del Plaza y permitir la revaluación de su divisa, lo que demostró su dependencia de EEUU y fue en detrimento de su imagen internacional. En los 90 el país entró en una crisis económica que dio paso, posteriormente, a una larga fase de estancamiento, caracterizada por episodios deflacionarios que han limitado la efectividad de sus políticas económicas, y de la que aún no ha logrado salir. Esto ha mermado la proyección de su liderazgo sobre su vecindad.

Relaciones actuales

En cuanto a su relación actual con el Sureste Asiático, ésta sigue siendo muy intensa desde el punto de vista económico. Pero debido al auge de China y al asunto del MSC esas relaciones están adquiriendo un contenido cada vez más político y estratégico.

En el ámbito político, además de su alianza con EEUU, el objetivo de Japón es reforzar a la ASEAN para que actúe como un solo bloque, frente al interés chino de abordar cuestiones de política internacional de forma bilateral. Desde 2009 se han establecido Diálogos ministeriales Japón-ASEAN en el marco de la Asociación Estratégica entre ambos. Japón se encuentra presente en todos los foros políticos

y de defensa regionales. Otra de las líneas de acción japonesas, para fomentar el equilibrio regional de poder, pasa por reforzar, al igual que EEUU, la cooperación con India, el otro gran gigante regional. A finales de 2015, estos países convirtieron su “Asociación Global y Estratégica Especial” en la “Visión de India y Japón 2025 de la Asociación Global y Estratégica Especial Trabajando juntos por la paz y la prosperidad de la región Indo-Pacífica” que entre otros aboga por el respeto al Derecho Internacional y por la libertad de navegación y sobrevuelo, así como el respeto a la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. Este mensaje está en línea con el discurso de Occidente para hacer frente a las “ideas chinas” en la región. Japón también mantiene una estrecha relación política con la UE con la que recientemente ha firmado un acuerdo de libre comercio. La imagen de Japón en la región es además muy positiva; según la, anteriormente mencionada encuesta llevada a cabo por el Instituto de Estudios del Sureste Asiático, un 62% de los encuestados en la ASEAN expresan confianza en Japón como potencia que “haría lo correcto” por la paz, la seguridad y la prosperidad regional. Esto contrasta con el 45% para India o el 28% para China y EEUU³⁹.

En el ámbito económico, la relación sigue siendo muy intensa. Hoy Japón, es el segundo socio comercial por detrás de China. El comercio con Japón representa el 9,6% de las exportaciones y el 11,4% de las importaciones del bloque, y se ve impulsado por el acuerdo de libre comercio ASEAN-Japón, en vigor desde 2008. Japón forma parte del proyecto de TPP junto con otros diez países de ambas riberas del pacífico, cuyo nuevo formato se está renegociando tras la actual salida de EEUU. De hecho Japón tiene capacidades suficientes como para liderar este proyecto. Este país también forma parte, al igual que China, de la negociación del acuerdo RCEP.

Japón es también el segundo país inversor en la ASEAN, por detrás de la UE, con el 14,5% de la IED total (17.600 millones de dólares estadounidenses). Esta cantidad duplica los flujos de la IED japonesa en China, otro de sus tradicionales destinos en los últimos años (hoy en decremento). Para contrarrestar el impulso que BRI proporcionará al sector empresarial chino, Japón, con un perfil más bajo, y a menor escala, también promueve, como parte de su política exterior, proyectos transnacionales de infraestructuras. En mayo de 2015, Shinzo Abe anunció un plan para invertir 110.000 millones de dólares en infraestructura en Asia en los próximos cinco años (10.000 millones más que el capital con el que cuenta el BAI) que fue acompañado de lo que denominó como la Asociación por la Infraestructura de Calidad (buscando de esta manera diferenciarse de la infraestructura china). Este plan se ha incrementado hoy hasta los 200.000 millones de dólares. Es necesario recordar que Japón no es miembro del BAI. Por otro lado, al igual que China, Japón refuerza su

³⁹ “How do Southeast Asians view the Trump Administration?”, ASEAN Focus, n° 2/2017, mar-abr 2017, pp.14

acción con su política de ayuda al desarrollo y con una política de crédito a la construcción de infraestructuras, a lo que añade un gran apalancamiento en el prestigio de su sector empresarial.

Uno de los principales objetivos económicos, con impacto geopolítico, es ofrecer ofrecer una alternativa al capital chino a aquellos países que, como Camboya o Laos, apoyan a China en el seno de ASEAN. El caso de Myanmar es paradigmático por ser un escenario contestado. Frente a la Zona económica de Kyaukpyu, Japón está promoviendo el desarrollo de la Zona Económica de Thilawa y Dawei. Los bancos japoneses han sido los primeros en obtener licencias en este país y *Japan Exchange* ha alcanzado un acuerdo para poner en marcha la Bolsa de Yangón. A nivel subregional, los mecanismos que canalizan esta acción son las Cumbres Japón-Mekong, que tienen lugar desde 2009. Finalmente, el país apoya además otros procesos de integración económica intrarregionales como ACMECS (incluye a los cinco países de la subregión) o CLV Development Triangle Area (incluye Camboya, Laos y Vietnam).

En el ámbito militar, Japón, es el principal aliado de EEUU y su socio regional más fiable. Aunque se ve limitado por el artículo 9 de su Constitución en lo que respecta a la acción militar exterior (sólo puede mantener fuerzas de auto-defensa sin capacidad para operar en el exterior), ostenta una de las armadas y fuerzas aéreas más modernas y amplias del mundo, la quinta y cuarta respectivamente por número de efectivos. En 2015 además, se produce un punto de inflexión, las leyes adoptadas en este año permiten la reinterpretación de las restricciones constitucionales, lo que redundará en la posible participación de sus fuerzas armadas en el exterior, siempre que actúe en apoyo de países aliados. También otorga mayor flexibilidad a la cooperación militar internacional y a su capacidad para exportar armamento.

Esto se ha traducido en un gran número de acuerdos bilaterales de cooperación militar con países de la región, que incluyen cumbres regulares de coordinación, ejercicios conjuntos, transferencia de tecnología y suministro de bienes de uso militar, sobre todo en el ámbito marítimo. Un buen ejemplo de ello es su Asociación Estratégica Ampliada con Vietnam, adoptada en 2014, que además de transferencias de capital para diversos sectores e instituciones como la Agencia de Vigilancia de Recursos Pesqueros, incluye la cooperación entre cuerpos de guardacostas de ambos países, el entrenamiento en el uso submarinos, el suministro de patrulleras (para hacer frente al recurso chino a su cuerpo de guardacostas en los conflictos marítimos) o de satélites para inteligencia marítima. Japón también mantiene acuerdos de cooperación militar con Filipinas (país con el que ha realizado ejercicios navales conjuntos en el MSC), India (país con el que realiza patrullas conjuntas en el Mar de Andamán y el golfo de Bengala), Malasia y Australia, y está negociando un acuerdo con Singapur y una posible cooperación a cuatro bandas con Malasia, Indonesia y

Filipinas. Además la armada tailandesa cuenta con observadores en los ejercicios navales japoneses⁴⁰.

A nivel multilateral, Japón participa en la Cumbre de Asia Oriental y en el ARF y ADDM+ de ASEAN. Fruto de las reuniones con los Ministros de Defensa nació la Visión Vientiane que hace hincapié en promover el respeto al Derecho Internacional y la seguridad marítima mediante la cooperación en el ámbito militar.

Como se observa, la competencia con China es muy intensa, pero también aquí se hace necesario matizar la posición japonesa y hacer alusión a la estrecha relación existente, sobre todo en el ámbito económico, entre Japón y China. El gigante asiático es el principal socio comercial de Japón. Y actualmente ambos están negociando un área de libre comercio junto con Corea del Sur. Japón es también uno de los principales inversores en China. En junio de 2017 Shinzo Abe declaró que Japón podría unirse próximamente al BAI y dio su apoyo al plan BRI. Esto ha ido acompañado de gestos de acercamiento en el plano político, algo que simboliza una cierta mejoría en las relaciones, mermadas por la última crisis política, en 2012, por las islas Diaoyu.

4.3. INDIA

Durante gran parte de la historia, la India ha sido, junto con China, la otra gran potencia económica mundial. Aunque India no ha mostrado la misma unidad política que China, lo que ha evitado que en el pasado se dieran choques entre ambas entidades geopolíticas, sí ha tenido la misma fuerza en el ámbito cultural. El budismo de origen indio se expandió por todo Asia Oriental, incluyendo China (donde llegó a ser la religión de Estado con los Tang) y el Sureste Asiático, donde aún es la principal religión en muchos países. También en esta región el hinduismo tuvo y tiene una importante presencia. Y hacia ésta se produjeron importantes flujos migratorios, origen de las importantes comunidades indias aún presentes (por ejemplo en Malasia y Singapur).

Si Japón es hoy el principal contrapeso regional frente a China, India tiene el potencial de serlo mañana. Según el último informe de la ONU sobre las perspectivas de la población mundial, se prevé que la población india, considerablemente más joven que la china y con tasas de natalidad mucho más altas, sobrepase a la china en 2024. Asimismo ha entrado en un proceso de desarrollo económico rápido, habiendo multiplicado el tamaño de su economía por cinco desde el año 2000 y creciendo actualmente a tasas superiores al 7%, por encima de China. El país cuenta además con una importante reserva de recursos de poder blando y su sistema sociopolítico es más cercano a la democracia occidental.

⁴⁰ LE, H. (2017), "The strategic significance of Vietnam-Japan ties", ISEAS Perspective, nº 23

Manhoman Singh, en su etapa como Primer Ministro, proclamó que el S. XXI sería el siglo indio, por lo que, al igual que China, también abriga aspiraciones de liderazgo global.

El principal obstáculo para que India alcance esta meta es que aún es un país muy pobre, en un estadio de desarrollo bajo con respecto al chino. A pesar de ser la séptima potencia económica mundial, la tercera en términos PPA, su PIB per capita PPA la ubican en la posición 158 según el Banco Mundial. La tasa de pobreza es del 21% y es el país con más personas viviendo en situación de pobreza absoluta. La agricultura sigue representando el 18% de su PIB y muestra importantes carencias de infraestructura necesaria para desarrollar su economía.

En lo que respecta a las relaciones con China, ambos países han mantenido, desde la independencia de la India, una intensa rivalidad política y militar, a lo que hoy se añade el campo económico. En los 50, India firmó junto con China la Declaración de los “Cinco principios de la coexistencia pacífica” (que aún hoy rigen la política exterior china) y posteriormente estos dos países impulsaron la creación del Movimiento de Países No Alineados. Lejos de ser un factor de entendimiento, esto derivó en una competencia aguda por convertirse en líderes del mundo en desarrollo. Tampoco impidió que, en 1962, los contenciosos territoriales entre ambos, en las regiones de Cachemira y Arunachal Pradesh, desembocaran en una corta guerra entre ambas naciones. Los incidentes fronterizos siguen teniendo lugar hoy en día. Además la India mantiene una importante influencia sobre la región tibetana, cuyos movimientos separatistas son uno de los principales desafíos para China, a nivel interno. El Dalai Lama, el líder religioso y político del Tíbet independiente, se exilió en 1959 a Dharamsala en el norte de la India, donde sigue residiendo. Por su lado, China siempre ha utilizado, de forma estratégica, la rivalidad entre India y Pakistán (país con el que China mantiene relaciones muy estrechas) para limitar el margen de maniobra indio. No se debe olvidar que en esta parte del mundo se concentran tres potencias nucleares que mantienen una relación, cuanto menos, compleja, en lo que algunos expertos han denominado como el “triángulo estratégico China-India-Pakistán”.

En los últimos años, se ha producido un relativo acercamiento entre los dos gigantes asiáticos. Ambos países forman hoy parte del grupo de los BRICS, un foro multilateral que reúne a las economías emergentes con mayor proyección geopolítica. India aceptó que la sede del NBD estuviera en Shanghai y China que su primer presidente fuera indio. India también ha solicitado la participación en la Organización de Cooperación de Shanghai. Pero al mismo tiempo, India observa con recelo la fuerte penetración económica de China en su esfera de influencia. Al control chino de un gran número de puertos en el Índico (Bangladesh, Sri Lanka, Maldivas, Pakistán), que India etiqueta como el “collar de perlas” (una estrategia china de contención del ascenso indio), se suman los proyectos asociados a BRI. Se estima que China invertirá 46.000 millones de

dólares en Pakistán en los próximos años y además parte del corredor pakistani pasa por zonas disputadas de Cachemira. India ha comunicado que no participará en el plan BRI.

En lo que respecta a las relaciones indias con el Sureste Asiático, en el ámbito político, a pesar del pasado común y la presencia de la diáspora india en toda la región, su influencia está muy por debajo de su potencial. Por ello se ha producido una reacción con el impulso de dos políticas que pueden colisionar con la política exterior china: “Vecindad Primero” y “Actúa en el este”⁴¹. La primera incluye una estrategia para reforzar su presencia política y económica en los países de Asia del Sur, contrarrestando así la expansión china en su esfera de influencia. La segunda tiene como objetivo incrementar la presencia en Asia-Pacífico, incluido el Sureste Asiático. En este sentido, en los últimos años, India ha desplegado una intensa actividad diplomática que se ha materializado en las mencionadas Asociaciones Estratégicas con EEUU y Japón, a las que se añaden las alcanzadas con Vietnam y Australia. India se ha unido a estos países para expresar, de forma pública y oficial, la necesidad de defender la libertad de navegación en el MSC. A pesar de estos acuerdos, la política exterior global india sigue un vector estratégico muy claro que denomina “autonomía estratégica”, es decir, no debe depender de ningún otro país en materia de seguridad. Esto puede limitar su capacidad para incorporarse a coaliciones internacionales.

Por otro lado, en el ámbito económico, India es uno de los países que ha adoptado un acuerdo de libre comercio con ASEAN, por ello, también participa en las negociaciones del RCEP. A pesar del acuerdo de libre comercio, India sólo representa un mercado de exportación relativamente importante para Brunei y Myanmar. El comercio total con ASEAN es de en torno a los 80.000 millones de dólares, muy por debajo del que mantienen las otras potencias que se analizan en esta sección.

En el plano militar, se han alcanzado compromisos con EEUU para la transferencia de tecnología militar y el uso recíproco de instalaciones militares. Los dos países también realizan ejercicios navales conjuntos. Asimismo, se han firmado acuerdos con Japón para la compra de submarinos japoneses y Japón se ha convertido en participante permanente en los ejercicios navales conjuntos con EEUU. Con Australia, India se ha comprometido a mantener diálogos periódicos entre sus Ministros de Defensa. También se ha creado un foro trilateral de defensa entre India, Australia y Japón. El acuerdo con Vietnam consiste en el suministro de patrulleras indias, así como asistencia para el programa aeroespacial vietnamita.

⁴¹ BAJPAI K. (2017), *Narendra Modi's Pakistan and China policy: assertive bilateral diplomacy, active coalition diplomacy*, International Affairs, Oxford University Press

Como se observa, en general, las capacidades indias en la región están muy por debajo de su potencial. Más allá de estrechar sus relaciones con Vietnam, su política “Actúa en el Este” se ha plasmado, sobre todo, en acuerdos con otros grandes actores en la región, como EEUU o Japón, que buscan activamente articular grandes coaliciones.

4.4. UE

Se ha incluido también a la UE, en este apartado, en tanto que una de las principales entidades geopolíticas del mundo de hoy, en el seno de la cual, además, España juega un papel de primer orden. Los países europeos han estado muy presentes en la región del Sureste Asiático desde el Renacimiento hasta la segunda mitad del S. XX. Durante este periodo, la relación era esencialmente colonial. Destaca la presencia portuguesa y española primero, posteriormente la holandesa, y a partir del S. XIX también la de Francia y Reino Unido. En el S. XX, tuvieron lugar los procesos de descolonización, algunos violentos (Indochina e Indonesia). Portugal fue el último país en abandonar posiciones en esta área geográfica con la retrocesión de Macau a China, en 1999.

Hoy, en el apartado político, la presencia de la UE en la región es ostensiblemente inferior a su potencial. Sin ir más lejos, la UE no participa de forma habitual en la Cumbre de Asia Oriental a pesar de haberlo solicitado. Con todo, las relaciones con ASEAN se están reforzando en los últimos años. Esta organización tiene en la UE a su modelo de referencia, por lo que, en este sentido, el proyecto europeo ostenta un cierto poder blando, que ofrece oportunidades de cooperación. En 2015 se creó una delegación de la UE ante la ASEAN, muestra clara de la voluntad europea de tratar de establecer una Asociación Estratégica. En este año 2017, en el que se cumplen 40 años del inicio de las relaciones entre ambas organizaciones internacionales, ASEAN ha invitado a la UE a participar, por el momento de forma puntual, en la Cumbre de Asia Oriental⁴².

Es en el apartado económico en el que la UE sigue ocupando una posición predominante en la región, especialmente en lo que se refiere a la IED. La UE representa un 22% del stock de IED en ASEAN y en 2015 invirtió 20.127 millones de dólares, un 16,7% de la IED total en la región, lo que la convierte en el primer inversor. Aunque esto, a su vez, supone una caída de dos puntos porcentuales frente a las estadísticas de dos años antes, en un contexto de gran crecimiento de la IED china. En lo que respecta al comercio, la UE es el segundo socio comercial de ASEAN, tras China. La UE representa el 10,8% de las exportaciones y el 9,2% de las importaciones.

⁴² ASEAN Focus Insider View “Building ASEAN-EU Strategic Partnership amidst Global Uncertainties”. Interview Federica Mogherini. <https://www.iseas.edu.sg/images/centres/asc/pdf/ASEANFocusINSIDER-VIEWS.pdf>

La UE inició negociaciones para establecer un tratado de libre comercio entre ambas regiones, pero estas no prosperaron y fueron suspendidas por lo que hoy el enfoque es bilateral. La UE ha establecido acuerdos de libre comercio con Vietnam y Singapur y está negociando con Tailandia, Indonesia y Malasia. Actualmente las negociaciones para un tratado multilateral se han vuelto a retomar. Además, ambas organizaciones mantienen el Diálogo UE-ASEAN a nivel ministerial, para el ámbito comercial y de inversiones. La UE es también el segundo emisor de turistas hacia la región.

Si nos ceñimos al ámbito militar, la presencia de la UE es también limitada, por la falta de capacidades físicas en la región. La base militar más cercana de un Estado miembro se encuentra en el Territorio Británico del Índico y pertenece a Reino Unido. Algunos Estados miembros participan en el Diálogo de Shangri-la. Pero sin duda, lo más relevante en este campo, es la participación de la UE en el ARF. A partir de este verano 2017 y durante los próximos tres años, la UE copresidirá, junto a Vietnam y Australia las reuniones inter-sesión sobre Seguridad Marítima, directamente relacionadas con el asunto del MSC. En lo referente a esta cuestión, la ASEAN y la UE han establecido, desde 2013, un Diálogo de Alto Nivel en materia de Cooperación Marítima; y en 2016, la UE participó en los ejercicios navales conjuntos ASEAN Plus en Komodo. En la cuestión del MSC, la posición de la UE pasa por la defensa de un orden marítimo basado en el Derecho Internacional, particularmente en las disposiciones de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. También ha llamado a las partes a abstenerse de militarizarse y resolver sus disputas de manera pacífica, por los medios que el Derecho Internacional ofrece. Asimismo, apoya las conversaciones entre las partes para elaborar un Código de Conducta en el área, que establezca unas normas de conducta consensuadas y permita reducir la tensión⁴³.

En lo que respecta a España, nuestro país, consciente de la centralidad que está adquiriendo Asia-Pacífico en las relaciones internacionales, busca incrementar la presencia española en esta región, fomentar el conocimiento mutuo, reforzar los lazos económicos y participar en la triangulación América Latina – Asia – Europa, tal y como afirma la Estrategia de Acción Exterior. El documento identifica la “Asociación Estratégica Integral” con China, la “Asociación para la Paz, el Crecimiento y la Innovación” con Japón, la “Asociación Estratégica” con Vietnam y los foros internacionales como el G-20, como plataformas para intensificar las relaciones con la región (con especial referencia a Indonesia). Además la Estrategia busca también reforzar el papel de la UE en esta región, puesto que considera que las preocupaciones de seguridad e influencia estratégica de España, son las mismas que las de los socios europeos⁴⁴. En este sentido,

⁴³ Respuesta Vicepresidenta Mogherini a Pregunta del Parlamento Europeo a la Comisión Europea E-004125/2017

⁴⁴ Estrategia Española de Acción Exterior. Octubre de 2014, pp. 30-31

en lo que respecta a la cuestión del MSC, España se alinea con la posición de la UE, abogando por alcanzar una solución conforme al Derecho Internacional y a los principios recogidos en la Carta de Naciones Unidas, entre ellos el de resolución pacífica de las controversias. También apoya el desarrollo de un Código de Conducta en el MSC.

5. CONCLUSIONES

Una vez realizado este análisis holístico sobre la política exterior china global y su relación con la región del Sureste Asiático (relación de doble dirección porque se retroalimentan) ha llegado el momento de extraer conclusiones.

Primero. Es necesario asumir que en los próximos años China jugará un papel cada vez más relevante en la Sociedad Internacional. Su importancia para el Orden Internacional de hoy es sólo superada por EEUU. China no es sólo la segunda potencia económica mundial, es la segunda potencia militar y su influencia política se incrementa a gran velocidad sobre la base de esos recursos económicos y militares. A esto se añade la firme voluntad de sus gobernantes de alcanzar el liderazgo global. Teniendo en cuenta esta meta estratégica y su gran reserva de recursos, lo más probable es que su influencia no deje de crecer. El lanzamiento con éxito del plan BRI consagra, en cierto modo, este nuevo estatus de China en el mundo.

Segundo. Ningún país, incluido España, puede esperar que ello cambie en el medio plazo. En el momento de planificar y desarrollar una estrategia de política exterior es y será necesario contar con este factor. La probabilidad de un colapso económico o del estallido de conflictos internos en China, es muy remota. No debe esperarse que China se convierta en un nuevo caso japonés. Cuando los analistas, en los 80, vaticinaban que iba a superar a EEUU como gran potencia mundial, el país nipón se sumergió, a principios de los 90, en un largo estancamiento. La China de hoy y el Japón de los 80 son países muy distintos: la economía china es la de un país en vías de desarrollo, y su fuerza demográfica y militar es muy superior a la del Japón de entonces. Durante los últimos 40 años, China ha ido construyendo un sólido proyecto de Estado. El historiador Paul Kennedy analizaba la posición de China en el mundo, en 1987, y aseguraba que el ascenso chino se enfrentaba a dos condiciones muy adversas: la pobreza y su situación geoestratégica. Pero constataba que contaba con dos condiciones muy favorables: el desarrollo económico podía cambiar a China radicalmente en po-

cas décadas, y lo más importante, sus líderes contaban con una buena estrategia. Este análisis se antoja profético hoy.

Tercero. Por supuesto, el “Sueño Chino” se enfrenta a numerosos desafíos en esta expansión de su influencia. Su reserva de poder blando es aún débil y no ha logrado comunicar su visión idealista al resto del mundo. En general, sólo su población y algunas comunidades de la diáspora la comparten. China está encontrando problemas para sortear la barrera de su propia grandeza cultural y actualmente su influencia se basa en sus ingentes recursos de poder duro, en los beneficios que puede proporcionar. Este es probablemente su principal punto débil. Para alcanzar su meta China debe adaptarse al mundo que quiere liderar. La promoción de un nacionalismo ciego ligado a la lealtad incondicional al PCCh puede ser un obstáculo. En algún momento deberá apoyarse en sus recursos humanos más cosmopolitas (que existen). Para Joseph Nye, el principio que guía a una potencia mundial es que no puede velar tan sólo por sus propios intereses, necesita encontrar métodos que beneficien sus propios intereses y los de otros. La potencia mundial ideal debe encontrar un equilibrio entre poder blando y poder duro.

Cuarto. No es previsible que se produzca un relevo, en un futuro próximo, del papel que juega EEUU en el Sistema Internacional. Si esto llegara a ocurrir, se produciría en un contexto internacional muy distinto al actual. Con todo, si EEUU adopta una estrategia de política exterior aislacionista, podría acelerar la emergencia china, dado que el país asiático posee los medios, y cada vez más la experiencia, para ocupar los espacios que EEUU deje libres.

En este sentido, lo que ocurra en el Sureste Asiático es de vital importancia para el resultado de esta competición entre gigantes. Si EEUU abandonara sus posiciones en esta región, no existiría obstáculo alguno para la finlandización de los Estados de tamaño medio o pequeño que la integran. Ninguna de las otras potencias que operan en la región (como Japón, India o la UE) tienen capacidades suficientes para actuar como contrapeso de China. En el seno de la ASEAN, a pesar de la constitución de la Comunidad ASEAN, siguen predominando los intereses nacionales de unos Estados relativamente jóvenes y la organización no es lo suficientemente fuerte como para articular un bloque (su Secretariado cuenta con una financiación anual de sólo 20 millones dólares).

Ello no implica que EEUU deba “contener” a China en el Sureste Asiático, una estrategia que conduce a la confrontación, sino obligarla a negociar su ascenso. EEUU también debe aprender a convivir con una China con voz y voto en el Sistema Internacional. Sin ir más lejos, James Steinberg, que sirvió como vice-Secretario de Estado con John Kerry, defiende que EEUU no debe tratar de impedir el ascenso chino, sino que debe gestionarlo. El periodo de tensión que se ha prolongado desde 2009 en el MSC, parece estar llegando a su fin y las partes están buscando ahora una solución negociada. Del resultado de esas nego-

ciaciones, que se plasmarían en última instancia en el “Código de Conducta de las Partes en el Mar del Sur de China”, dependerá la naturaleza de las relaciones internacionales futuras que regirán esta región y, a su vez, de ello dependerá la posición futura de China en su vecindad.

Quinto. Ante todo, es importante percatarse de que no estamos ante una situación de Guerra Fría. No existen bandos enfrentados; la prueba es que nadie sabría definir muy claramente cuáles son esos bandos. No se está viviendo una batalla ideológica por la primacía de un sistema sociopolítico u otro. Es cierto que en Asia-Pacífico se ha fomentado la creación de coaliciones, es cierto que la terminología de la Guerra Fría ha vuelto: finlandización, no-alineamiento, contención... Pero caer en una mentalidad de Guerra Fría es un error que puede llegar a conducir, en el peor escenario, a una realidad de Guerra Fría que no beneficiaría a nadie.

El mejor ejemplo es la posición de la mayoría de Estados del Sureste Asiático, muestra del proverbial pragmatismo asiático. En lugar de sumarse a esas propuestas de coalición, han tejido una intrincada red de intereses recíprocos con todas las partes, que ha permitido, por un lado, reforzar los equilibrios de poder, y, por otro, mejorar el bienestar de sus poblaciones, dado que los acuerdos comerciales y las ingentes inversiones han dado paso a un crecimiento sostenido de en torno al 5% en los últimos años. También, como se ha visto a lo largo del estudio, se han reforzado los foros multilaterales regionales con la participación de todas las partes. El mismo Japón está negociando un acuerdo de libre comercio con China, tiene en China a su primer socio comercial y es posible que se incorpore al plan BRI y al BAI.

A nivel global, la emergencia de China, también puede tener efectos muy positivos para el Orden Internacional y para EEUU. Muchos de ellos son ya visibles. La mayor implicación de China en misiones internacionales de mantenimiento de la paz auspiciadas por la ONU o en misiones antipiratería, aporta nuevos recursos para la consecución de objetivos comunes de la Comunidad internacional y reduce el coste para EEUU. No se puede pedir a China que, en tanto que segunda potencia mundial, sea un *free rider* del Sistema Internacional, más bien todo lo contrario. Y como se ha visto en la tercera sección sobre las capacidades chinas, los recursos que aportan las nuevas instituciones financieras internacionales chinas y BRI son muy necesarios para promover el desarrollo económico. Las necesidades de capital son tales, que más que competir con las instituciones existentes, las complementan. El Sureste Asiático está siendo y puede seguir siendo una de las regiones más beneficiadas por el auge chino. Este es el mundo de hoy, un orden internacional muy distinto al de la Guerra Fría.

Sexto y último, se hace necesario hablar del papel de España en este nuevo contexto internacional. España debería hacer todo lo posible por aumentar su presencia en el Pacífico, una región que no sólo se está convirtiendo en el centro

económico mundial, sino también en el centro de poder político del planeta, donde se toman las grandes decisiones. Tratar de formar parte de esas decisiones figura entre las prioridades de cualquier estrategia de política exterior de cualquier país del mundo. Como potencia media con grandes reservas de poder blando que carece de intereses vitales en la región, puede convertirse en un elemento estabilizador y promotor del entendimiento y la negociación. España tampoco debe caer en una mentalidad de Guerra Fria, una competición pacífica entre dos gigantes por el liderazgo global presenta multitud de oportunidades.

Ello no implica que España deba renunciar a sus valores, pero, y aquí cabe recordar unas palabras de Javier Solana, hoy la multilateralidad ya no se traduce en lograr acuerdos en torno a nuestras propuestas, sino en defender nuestros principios, eso sí, respetando los de los demás. De todos los órdenes mundiales, el multipolar es el más difícil de gestionar, pero bien gestionado puede ser la mejor de todas las opciones.

SIGLAS

ADB	Banco Asiático de Desarrollo (<i>Asian Development Bank</i>)
ARF	Foro Regional ASEAN (<i>ASEAN Regional Forum</i>)
ASEAN	Asociación de Naciones del Sureste Asiático (<i>Association of Southeast Asian Nations</i>)
BAII	Banco Asiático de Inversiones e Infraestructuras
BRI	Iniciativa de la Franja y la Ruta (<i>Belt and Road Initiative</i>)
BCD	Banco Chino de Desarrollo
EEUU	Estados Unidos
EPL	Ejército de Liberación Popular
IED	Inversión Extranjera Directa
NBD	Nuevo Banco de Desarrollo
MSC	Mar del Sur de China
RCEP	Asociación Económica Integral Regional (<i>Regional Comprehensive Economic Partnership</i>)
RPC	República Popular de China
PCCh	Partido Comunista Chino
SIPRI	Instituto de Investigación Internacional para la Paz de Estocolmo (<i>Stockholm International Peace Research Institute</i>)
UE	Unión Europea
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

BIBLIOGRAFÍA Y RECURSOS

Libros

FOLCH I FORNESA, D. (2005), *Història de l'Àsia oriental: els imperis de l'Àsia oriental*, Barcelona, Eureka Media.

HUNTINGTON, S. (1996), *The clash of civilizations and the remaking of world order*, New York, Simon & Schuster.

KAPLAN, R. (2014), *Asia's cauldron*, New York, Random House

MADDISON, A. (2007), *Contours of the world economy 1-2030 AD*, Oxford.

LIU, M. (2015), *The China dream*, New York, CN Times Books

NYIRI P. y TAN D. (2017), “China rise in Southeast Asia from a Bottom-Up Perspective”, en NYIRI P. y TAN D. (dir.), *Chinese encounters in Southeast Asia*, Washington, University of Washington Press, pp. 19-23

HENSENGERTH, O. (2017), “Water governance in the Mekong basin”, en NYIRI P. y TAN D., *Chinese encounters in South East Asia*, Washington, University of Washington Press, pp. 177-181.

PREVOSTI I MONCLÚS, A. (2003), *Pensament i religió a l'Àsia oriental*, Barcelona, Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya.

Revistas y artículos

ASEAN Focus (Institute for Southeast Asian Studies), “How do Southeast Asians view the Trump Administration?”, n° 2/2017, mar-abr 2017, pp.14

BAJPAI K. (2017), “Narendra Modi's Pakistan and China policy: assertive bilateral diplomacy, active coalition diplomacy”, *International Affairs*, n° 93:I

ESTEBAN, M. (2016), “The new drivers of Asia's global presence”, *Revista Elcano*, n.º 12, pp 79-8

GOLDEN, S. (2015), “El sueño chino de Xi Jinping”, *Anuario Internacional CIDOB 2015*, pp. 168

LE, H. (2017), “The strategic significance of Vietnam-Japan ties”, ISEAS Perspective, n.º 23

LIU, B. (1993), “Grafting Western civilization”, Foreign Affairs, vol. 72, n.º 4, pp. 19-21

LUTTWAK, E. (1990), “From Geopolitics to Geo-Economics: logic of conflict, grammar of commerce”, The National Interest, n.º 20, pp. 17-23

The Economist, “The new gunboat diplomacy”, 29 de Julio a 4 de agosto 2017, pp. 8

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. Estrategia Española de Acción Exterior, Octubre de 2014, pp. 30-31

COMISION EUROPEA. Respuesta Vicepresidenta Mogherini a Pregunta escrita del Parlamento Europeo a la Comisión Europea E-004125/2017

Recursos informáticos

ASEAN Statistics. <http://asean.org/resource/statistics/>:

— Table 20 Top ten ASEAN trade partner countries/regions.

— Table 21 Top ten export markets and import origins.

— Table 26 Foreign direct investment net inflows in ASEAN from selected partner countries/regions

— Table 27 Top ten sources of foreign direct investment inflows in ASEAN

ASEAN Focus Insider View “Building ASEAN-EU Strategic Partnership amidst Global Uncertainties”. Interview Federica Mogherini. <https://www.iseas.edu.sg/images/centres/asc/pdf/ASEANFocusINSIDER-VIEWS.pdf>

BISHOP, C. y WIKE, R. y POUHTER, J. y SILVER, L. (2017), “Globally, more name U.S. than China as world’s leading economic power”, Pew Research Center. <http://www.pewglobal.org/2017/07/13/more-name-u-s-than-china-as-worlds-leading-economic-power/>

BLAND B. (2017), “Why China’s global shipping ambitions will not easily be contained”, Financial Times Global Insight. <https://www.ft.com/content/7065b5dc-6ada-11e7-bfeb-33fe0c5b7eaa>

Editor’s note (2017), “Southeast Asia: a notch in China’s belt and road initiative”, Stratfort. <https://worldview.stratfor.com/article/southeast-asia-notch-chinas-belt-and-road-initiative>

Gobierno de EEUU:

— BAUMERT, K. y MELCHIOR, B. (2014), “Limits in the seas”, Office of Ocean and Polar Affairs, Bureau of Oceans and International Environ-

ment and Scientific Affairs, Department of State, No. 143. <https://www.state.gov/documents/organization/234936.pdf>

- HUI, J. (2016), “China and Hong Kong: challenges and opportunities”, USDA Foreign Agricultural Service International Trade Report. <https://www.fas.usda.gov/data/china-and-hong-kong-challenges-and-opportunities>
- US Energy Information Administration, International energy data analysis, China profile. <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=CHN>
- US-China Economic and Security Review Commission. “2016 Report to Congress”. https://www.uscc.gov/Annual_Reports/2016-annual-report-congress
- SALIDJANOVA N. y KOCH-WESER I. (2015), “China’s economic ties with ASEAN: a country-by-country analysis”, US-China Economic and Security Review Commission. <https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/China%27s%20Economic%20Ties%20with%20ASEAN.pdf>

Foreign Policy:

- ASFOURI, N. (2017), “China’s outdated foreign service needs rebooting for the Age of Trump”, Foreign Policy. <http://foreignpolicy.com/2017/01/23/reboot-chinas-foreign-service-for-the-age-of-trump/>
- MOORE, B. y BARREDA, R. (2016), “China’s PLA gets smarter (and bigger, faster, stronger)”, Foreign Policy. <http://foreignpolicy.com/2016/08/09/china-military-modernization-college-degrees-pla-education/>

International Monetary Fund, World Economic Outlook Projections 2015. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/>

MEHTA, A. (2017), “The nuclear posture is underway. Here what’s to look for.”, Defense News. <http://www.defensenews.com/space/2017/04/17/the-nuclear-posture-review-is-underway-here-s-what-to-look-for/>

PCA Press Release: The South China Sea Arbitration (The Republic of the Philippines v. The People’s Republic of China) 12/07/2016. <https://pca-cpa.org/en/news/pca-press-release-the-south-china-sea-arbitration-the-republic-of-the-philippines-v-the-peoples-republic-of-china/>

ROMAN, D. (2016), “China finds new fans in Southeast Asia as U.S. turns inward”. Bloomberg Business. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-12-11/china-finds-new-fans-in-southeast-asia-as-u-s-turns-inward>

ROMAN, D. (2016), “China is transforming Southeast Asia faster than ever”, Bloomberg Markets. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-12-05/china-transforms-frontier-neighbors-with-cash-for-rails-to-power>

The Economist:

- (2017) “Western firms are coining it along China’s One Belt, One Road”. <https://www.economist.com/news/business/21725810-general-electric-got-23bn-orders-infrastructure-project-last-year-western-firms>
- (2017) “Reform of China’s army enters a new phase”. <https://www.economist.com/news/china/21725812-overhaul-says-lot-about-xi-jinpings-governing-style-reform-chinas-army-enters-new-phase>
- (2017) The Economist Intelligence Unit: country report China. <http://country.eiu.com/china>

UNCTAD. “World Investment Report 2017”. <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1782>

WTO China Trade profile. http://stat.wto.org/CountryProfiles/CN_e.htm

ANEXOS

ANEXO I

BASES IDEOLÓGICAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR CHINA

Este anexo sirve para delinear un marco ideológico o de pensamiento que permite comprender no sólo las razones que subyacen en el diseño efectivo de la política exterior china, sino también cómo ésta se ejecuta. Se trata de una ardua tarea, puesto que, cuando se habla de China, se hace referencia a una cultura milenaria que se ha caracterizado por un fuerte sincretismo entre los propios sistemas de pensamiento autóctonos y entre los autóctonos y extranjeros. Las grandes diferencias entre las culturas occidental y oriental y su lejanía geográfica suponen una importante barrera para la mutua comprensión; y es por ello importante tratar de esbozar, con la dificultad que ello implica, una serie de ideas básicas del pensamiento chino.

Pensamiento tradicional chino

Uno de los aspectos que más diferencian a Asia Oriental de lo que hoy se denomina como Occidente, es la muy distinta evolución que siguieron sus sistemas de pensamiento durante siglos, de forma paralela, prácticamente ajenos el uno del otro. No fue hasta el S. XIX cuando se produjo un verdadero encuentro e intento de comprensión mutua entre ambas esferas de pensamiento, algo que para Asia Oriental, como parte, a priori, perjudicada en ese encuentro, supuso un auténtico terremoto que exigió la revisión de creencias que habían arraigado durante miles de años. Antes ya se habían producido intercambios culturales, normalmente asociados a los intercambios económicos, es decir, a las rutas comerciales que supusieron la principal vía de interacción entre ambas entidades geopolíticas, pero siempre con un impacto limitado. Quizás lo más cercano al pensamiento occidental que sí tuvo una importante penetración (aunque sobre todo en el Sureste Asiático) antes de S. XIX, fue el Islam. Otras influencias extranjeras relevantes previas al S. XIX provienen de Asia Meridional, siendo la más notable la asociada al budismo, aunque también se debe tener en cuenta el hinduismo. En cualquier caso el pensamiento tradicional chino trasciende el ámbito de las actuales fronteras nacionales chinas y juega un papel muy relevante en la configuración de los sistemas de pensamiento en toda la región de Asia Oriental, convirtiéndose en uno de los principales componentes de su sustrato cultural.

Ante todo, una serie de consideraciones sobre el pensamiento chino. Lo que denominamos China comprende un territorio muy vasto y culturalmente fragmentado, a pesar de la clara primacía de la etnia *han* (en torno al 90% de la población actualmente). En este territorio conviven hoy 56 minorías étnicas ofi-

cialmente reconocidas y alrededor de 100 dialectos asociados a dichas minorías o a distintas comunidades *han*. No fue hasta los años 30 cuando se puso un verdadero énfasis en el aprendizaje del mandarín como *lingua franca* que permitiera vertebrar el territorio chino, y es entonces cuando éste pasó a denominarse “lengua común” (*putonghua*). Esta heterogeneidad étnico-lingüística, que sin duda se hallaba mucho más acentuada en el pasado, se da también en el resto de la región, con excepciones, como Japón. Los caracteres chinos se convirtieron en la principal vía de comunicación, no sólo en lo que hoy conocemos como China, sino también en el territorio de la península coreana, el norte del actual Vietnam (territorios que en diversos periodos históricos han estado vinculados al Imperio chino) o Japón. El hecho de que la escritura sea la única vía de comunicación, ha actuado como catalizador del sincretismo que caracteriza a la región, puesto que un mismo carácter se puede pronunciar o interpretar de distintas formas. Asimismo, por esta misma razón, y por las dificultades propias de la gramática y escritura chinas (por ejemplo dos caracteres yuxtapuestos pueden tener valor de coordinación o subordinación), y también por otros factores culturales locales, los conceptos se hallan en general poco delimitados y se mueven en una deliberada ambigüedad que es una seña de identidad de esta cultura. La historia cultural y científica china, a pesar de su riqueza, es poco dada a la clasificación y la taxonomía occidentales. Se considera innecesario. Un buen ejemplo es el de la literatura china: a pesar de tener 3.000 años de historia y de las grandes compilaciones y antologías que se realizaron desde el poder, al contrario de lo que promovía la tradición clásica griega, no estableció géneros bien definidos hasta principios del S. XX, por la influencia occidental. A todo esto se añade la difusa frontera entre lo religioso, lo filosófico y lo científico. A raíz del culto a los antepasados, es común divinizar a personajes históricos como el propio Confucio. O por ejemplo el Confucianismo no es considerado en China como una religión, sino como una corriente de pensamiento (aunque integra ritos y el culto a los antepasados); pero sí lo es en Indonesia donde se encuentra una importante comunidad china.

Las dos principales corrientes del pensamiento chino, Confucianismo y Taoísmo, son las más relevantes para este trabajo y para el análisis de la conducta política china. El Confucianismo, con un claro enfoque político-moral, se centra en el orden social y hace gala de una firme creencia en la importancia del Estado y de su omnipresencia, y teme su debilidad (que en la historia china, ha dado siempre lugar a largos periodos de caos político y guerras intestinas). Pero esto va también unido al concepto de la legitimidad del gobernante, concepto ligado al bienestar que proporciona su gobierno a los gobernados y que queda representado por el Mandato del Cielo. La segunda gran corriente de pensamiento, el Taoísmo, ostenta un enfoque más individualista, aunque también tiene aplicación política, y es una clara expresión de la flexibilidad y adaptabilidad del pensamiento chino.

Pero para comprender la configuración del pensamiento político chino, es necesario remontarse al S. X a.C., antes de que aparezcan el Confucianismo y el Taoísmo. En este punto se produce la caída de la dinastía Shang (cuyo centro de poder se ubicaba en partes de las actuales provincias de Henan, Hebei y Shanxi) que será sustituida por la dinastía Zhou. Para explicar este cambio de poder el pensamiento chino desarrollará la noción de Mandato del Cielo (*tianming*), siendo el Cielo una entidad todopoderosa, una suerte de Dios que se manifiesta a través de las fuerzas de la naturaleza y que sacraliza y legitima, desde el punto de vista espiritual, el gobierno de los monarcas (algo parecido al derecho divino de las monarquías absolutas europeas, cuyos planteamientos teóricos fueron establecidos por Jacques Bossuet, 2.500 años más tarde). El factor diferenciador sin embargo, es que el Cielo otorga dicho Mandato, pero también lo retira. Cuando los gobernantes se corrompen y dejan de servir al pueblo, el Cielo, siempre según el pensamiento chino, retira el Mandato a una élite gobernante para otorgárselo a otra. Esto justifica el cambio dinástico y la posibilidad de que el pueblo se rebelara contra los malos gobernantes, puesto que, en cierto modo, esa rebelión sería una expresión de la voluntad del Cielo. Tradicionalmente, los cambios dinásticos de la historia china han tenido como origen o bien la invasión extranjera (por ejemplo la invasión mongola, manchú o de las potencias occidentales) o bien la rebelión de raíz popular (como la de los trabajadores de la Gran Muralla que llevó a la caída de la primera dinastía imperial Qin), siendo la segunda más frecuente.

En el S. V a.C., en paralelo al desarrollo del Siglo de Pericles, y durante los conocidos como el periodo de Primavera y Otoños y el periodo de los Reinos Combatientes, nacerán el Confucianismo y el Taoísmo que con el tiempo se acabarán escindiendo en distintas escuelas, con distintas interpretaciones, muchas de ellas con connotaciones religiosas. El Confucianismo será esencial para estructurar el pensamiento político de Asia Oriental, especialmente a partir de su adopción como ideología de Estado durante la dinastía Han (206 a.C.-220 d.C). Confucio, que como consejero político en el periodo de Primavera y Otoños, centraba gran parte de su reflexión en el buen gobierno; integró, ordenó y organizó ideas y obras pre-existentes en una única corriente de pensamiento. El confucianismo incluye el tradicional culto a los antepasados, la cosmología china y las técnicas de adivinación (que también se encuentran en el Taoísmo), y la noción de Mandato del Cielo. Asimismo, Confucio fijó el llamado canon confuciano: cuatro obras clásicas en las que se basa esta filosofía o religión (el *Clásico de la Poesía*, el *Clásico de los Documentos*, el *Clásico de los Cambios* y las *Crónicas del Reino de Lu*) a los que posteriormente sus discípulos añadirían sus propias enseñanzas (como las famosas *Analectas*) y las de otros grandes maestros confucianos como Mencio. En lo que respecta al fondo, el Confucianismo busca alcanzar un orden social armonioso y estable. Para ello identifica un conjunto de prácticas, costumbres e ideas: la importancia de la educación para el

individuo y la sociedad, y asociado a ello la meritocracia intelectual; las relaciones jerárquicas (sumisión del súbdito al soberano; de la mujer al marido; del hijo al padre; y del hermano menor al mayor) que estructuran la sociedad; y acuña el concepto de “*ren*”, la solidaridad entre todas las personas (presente también en otras religiones como el cristianismo). En cualquier caso, a pesar, de las relaciones de jerarquía, aborda el asunto de la legitimidad del gobernante, puesto que éste debe educarse para ser virtuoso y, mediante la “virtud” (*de*), debe guiar a la sociedad por un “camino” (*dao*). Al gobernante que no es virtuoso, el Cielo le puede retirar su Mandato. Como se observa, el Confucianismo, aunque tiene aplicación individual, es ante todo un pensamiento colectivista, que contempla a la sociedad como una entidad única⁴⁵.

El Taoísmo, por el contrario, se centra en el cultivo del individuo. Su fundador es Laozi, una figura cuya historicidad no ha podido ser comprobada, y su obra canónica es el *Daodejing* del mismo S. V a.C. También integra la cosmología china y, como el Confucianismo, los conceptos de “camino” (*dao*, del que se deriva el nombre de esta corriente de pensamiento) al que es necesario conformarse, y de “virtud” (*de*); aunque su interpretación es distinta. En este caso el *dao* no es el camino del buen gobierno y del bienestar de la población, sino más bien una fuerza immanente que lo rige todo y que se expresa a través de la naturaleza. Aproximarse al fluir natural es conformarse al *dao*. La aplicación política del taoísmo, es el *wu wei* o no actuar, que se posiciona en contra de la meritocracia (que lleva a la competencia y la lucha entre las personas) y el intervencionismo político. No quiere decir anarquía, sino simplemente que la acción del gobierno no sea visible. Esta flexibilidad y adaptabilidad es también reflejo de uno de los rasgos más identificativos del pensamiento chino en general, su enorme pragmatismo⁴⁶.

Por último, es necesario mencionar que también en el S. V a.C. aparece la obra de Sunzi, *El arte de la guerra*, que recoge el pensamiento tradicional chino en el ámbito militar. Éste aboga, ante todo, por el uso de tácticas que permitan evitar el conflicto bélico directo: disuadir al enemigo con muestras de fuerza; alcanzar la paz a través de matrimonios entre miembros de las clases dirigentes de las partes enfrentadas o mediante la concesión de títulos nobiliarios o tesoros; utilizar la religión y las creencias espirituales para pacificar al enemigo; y, finalmente, utilizar estructuras defensivas de contención como murallas o fuertes. Como se verá posteriormente, esto se traduce en una China no expansiva, más bien introspectiva y a la defensiva. Liddell Hart, experto inglés en estrategia militar, resaltó, posteriormente, en el S. XX, el valor de esta obra que defiende el uso de recursos militares sin ponerlos en práctica, sin derramamiento de sangre.

En ocasiones se piensa que el S.XX, con la introducción del pensamiento oc-

⁴⁵ PREVOSTI I MONCLÚS A. (2003), *Pensament i religió a l'Àsia oriental*, Barcelona, Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya

⁴⁶ Ibid

cidental en China y la llegada al poder del maoísmo, constituye un punto y aparte en la historia del pensamiento chino. A pesar de la Revolución Cultural (que sí constituyó un virulento ataque directo a toda forma de expresión de la tradición china) y otras reformas emprendidas por el maoísmo, como la simplificación de los caracteres chinos o la adopción del *pinyin* (la romanización de los caracteres), el pensamiento tradicional chino sigue estando muy presente, también en la política. Como se verá en el siguiente punto, no existe tal cosa como préstamos ideológicos de Occidente puros. Hoy el presidente Xi Jinping propugna el retorno al pensamiento tradicional chino. En 2013, al inicio de su mandato, visitó Qufu, el hogar de Confucio y, en un discurso, destacó la importancia del pensamiento confuciano como elemento de estabilidad de la sociedad china. En esta visita pronunció una cita confuciana: “Un Estado sin virtud no puede prosperar; una persona sin virtud no puede tener éxito”. Estas ideas sirvieron para legitimar la agresiva campaña contra la corrupción en la administración pública, uno de los estandartes de su mandato. Y de hecho, la gran política de Estado de Xi Jinping, denominada el “Sueño Chino”, mira al pasado y a la tradición con nostalgia y anhela recuperarlos. El Partido Comunista Chino (de ahora en adelante PCCh) acude más y más a su pensamiento tradicional para reforzar el nacionalismo chino y su mensaje de gran civilización milenaria que busca recuperar su lugar preponderante en el mundo.

Pensamiento contemporáneo chino: influencia occidental

Pero el sistema de pensamiento de la China contemporánea bebe también, y de forma indudable en lo político, de los sistemas de pensamiento occidentales. Como se ha mencionado, ya antes se habían producido contactos culturales relevantes entre Oriente y Occidente. Por ejemplo, la presencia del jesuita Matteo Ricci en la corte Ming, en el S. XVII, dio pie a la conversión de altos cargos imperiales al catolicismo e introdujo la concepción occidental de la geografía en China. Pero estos intercambios fueron, como mucho, intermitentes y poco intensos hasta el S. XIX. En 1793 d.C., en las postrimerías del reinado del considerado como último gran Emperador, Qianlong, éste recibió en su corte, por primera vez, a un diplomático inglés, Lord Macartney. El Emperador rechazó sus regalos y propuestas para alcanzar acuerdos de libre comercio. Esto simboliza el inicio de lo que se acabaría convirtiendo en un violento choque entre Occidente y Oriente. En ese mismo S. XVIII se había desatado en Reino Unido el proceso de Revolución Industrial que se expandió al resto de Europa y a Estados Unidos (de ahora en adelante EEUU) a lo largo del S. XIX y que produjo lo que Samuel Huntington denomina la Gran Divergencia entre Occidente y Oriente⁴⁷. Hasta

⁴⁷ HUNTINGTON, S. (1996), *The clash of civilizations and the remaking of world order*, New York, Simon & Schuster

entonces Occidente y Oriente habían mantenido niveles de desarrollo económico dispares, según la época, pero no alejados. De hecho se dio un claro predominio económico chino durante siglos, representando entre un 20% y un 30% del PIB mundial en los primeros 1.850 años de la era cristiana. Pero la Revolución Industrial dota a Occidente de un nivel de desarrollo muy superior al de cualquier Estado asiático y además actúa como palanca para un expansionismo europeo que ya se había iniciado en el Renacimiento con los exploradores ibéricos. Con la llegada del Imperialismo europeo a Asia Oriental, los Estados asiáticos seculares se revelaron impotentes e incapaces frente a la tecnología occidental. Ante su debilidad endémica, las poblaciones de Asia Oriental se vieron obligadas a revisar siglos de pensamiento, no sólo consolidado y asentado, sino que incluso, como en el caso chino, se consideraba como un pensamiento superior, sin parangón a nivel mundial. En general, este proceso de revisión supuso un proceso de síntesis entre elementos del pensamiento occidental con la esencia del pensamiento oriental.

Japón fue, sin duda, el Estado que antes y mejor incorporó el pensamiento occidental y encontró una vía de desarrollo propia. Ante las derrotas chinas en las Guerras del Opio y la imposición de EEUU a Japón de acuerdos comerciales desiguales, el Emperador Meiji inició en 1968 la *Bunmei Kaika*, un proceso de estudio y asimilación de Occidente con objeto de modernizar el sistema político, económico, militar y social japonés. El colofón de su éxito lo representan su victoria militar ante China, la gran potencia regional, en 1895; y, posteriormente, ante toda una gran potencia europea, Rusia, en 1905. El resto de Estados asiáticos, incluida China, tratarán entonces de aprender de la experiencia japonesa de desarrollo.

Cabe decir que China, hasta este punto histórico, había seguido una estrategia de política exterior que podría ser definida por la propia denominación de China en mandarín (*zhongguo*, Imperio o País del Centro), una política sinocentrista, introspectiva y aislacionista basada en su ubicación central en Asia Oriental y en irradiar su pensamiento superior a los pueblos y Estados que la rodeaban. Si se tiene esto en cuenta, se puede comprender por qué el proceso que va de la Primera Guerra del Opio a la derrota ante Japón fue particularmente doloroso para un país que durante miles de años había sido “superior”. Por ello se enmarca dentro de lo que se conoce como el “Siglo de Humillación”, término acuñado por el nacionalismo chino de principios del S. XX. La negativa china, en línea con su tradicional aislacionismo y proteccionismo, a abrir sus mercados a los productos británicos (y posteriormente a los de otras potencias), país con el que mantenía un importante superávit comercial, dio paso a las Guerras del Opio (1839-1842 y 1856-1860). Éstas finalizan con la derrota de los ejércitos imperiales chinos y la imposición de tratados internacionales ventajosos para las potencias occidentales, que incluían la pérdida de soberanía sobre partes del propio territorio

chino. La derrota ante Japón en 1895, tuvo un efecto, en fechas similares, muy parecido al del Desastre del 98 en España. A partir de aquí China inició, de la mano de reformistas como Liang Qichao, una revisión profunda y amplia, más allá de la modernización tecnológica, de su comprensión del mundo en el que se encuentra. A pesar de que este estudio no tiene carácter histórico es importante tener esto presente, porque el “Siglo de Humillación” también está muy presente en la mente de los gobernantes chinos cuando desarrollan su política exterior.

La reacción china a las derrotas que sufre frente a las potencias extranjeras, como en muchos países asiáticos, fue integrar parte del pensamiento de esas potencias agresoras y tratar de emular a Japón, que había aventajado al resto en esta tarea. De esta manera se asumió un nacionalismo de corte occidental como elemento aglutinante y movilizador de las heterogéneas poblaciones de Asia Oriental. La revolución Xinhai, que puso fin en China a más de 2.000 años de gobierno imperial, tuvo como figura principal a Sun Yat-sen (padre de la China moderna), que se había imbuido de pensamiento occidental en sus estancias en Hawai, Hong Kong, y Japón y sus visitas a países europeos. En 1912 cuando se proclamó la República de China, Sun Yat-sen creó el Partido Nacionalista guiado por principios propios del pensamiento occidental como el nacionalismo y la democracia. Evidentemente, con este acto también se estaba importando un sistema de gobierno, de base político-filosófica occidental, absolutamente desconocido en Asia hasta la fecha, el republicanismo. El “Movimiento del 4 de mayo” (1919), una serie de protestas contra las negociaciones de paz de los delegados chinos en Versalles, tras la Primera Guerra Mundial, contra lo que se consideraban como unas condiciones indignas para una nación victoriosa; simbolizó la consolidación de las ideas occidentales en la sociedad china, así como el surgimiento de un segmento de la población educado y cosmopolita, en lo que hasta entonces había sido un país eminentemente rural y analfabeto. Esto supondrá el nacimiento del “Movimiento de la Nueva Cultura” que demandará la instauración de una nación moldeada por patrones similares a las democracias occidentales. Al mismo tiempo se producirá la progresiva introducción del capitalismo occidental y también de la ideología marxista (el PCCh se fundó en 1921). Entre los años 50 y 70, con el triunfo de la Revolución Maoísta, el Estado chino asume de nuevo un sistema occidental como base filosófica, el del marxismo-leninismo. Y en 1978, con el inicio de la etapa de Reforma y Apertura (*Gaige Kaifang*), Deng Xiaoping introdujo de nuevo el capitalismo en el sistema socioeconómico chino.

Con todo, es importante no confundirse, estos préstamos del pensamiento occidental no son puros, en ocasiones son incluso cosméticos. El sustrato cultural nativo es demasiado poderoso y antiguo como para ser reemplazado. Un buen ejemplo es la Rebelión Taiping que sumió a China en una cruenta guerra civil entre 1851 y 1864. Su líder conocía el protestantismo superficialmente y se

basó en éste para arrogarse poderes sobrenaturales, asegurando que era hermano de Jesucristo. Cuando se instauró la República de China, al poco de celebrarse elecciones parlamentarias por sufragio censitario, Yuan Shikai se autoproclamó Emperador. Mao habló de la necesidad de sinizar el marxismo y de ésta teoría emana el maoísmo, que identifica al campesinado como el segmento poblacional que debe abanderar la revolución. Y hoy, el capitalismo de Estado que instauró Deng Xiaoping con su *Gaige Kaifang*, se denomina “socialismo con características chinas”, una mezcla de capitalismo occidental, de marxismo-leninismo y de Confucianismo en palabras de Liu Binyan⁴⁸. En este punto es necesario recordar lo que se ha mencionado en el primer apartado: la incomparable flexibilidad del pensamiento chino y su adaptabilidad, que se traducen en multitud de ocasiones en un vigoroso sincretismo y pragmatismo. En palabras de Deng Xiaoping: “No importa que el gato sea blanco o negro; mientras pueda cazar ratones es un buen gato”.

Este proceso de síntesis cultural entre Occidente y Oriente es además análogo al que se produce en otros territorios asiáticos. En algunos casos, como el de Malasia, la inexistencia de entidades políticas anteriores (y por lo tanto de una historia común) y la heterogeneidad de la población (malayos y *bumiputras*, chinos e indios) hizo muy difícil la implantación de ese nacionalismo que en Europa se basaba en factores culturales (como la religión, la lengua o la historia) o étnicos. Con todo, hoy en día, en mayor o menor medida, todas las naciones asiáticas se hallan consolidadas y han adoptado sistemas sociopolíticos y socioeconómicos que nominalmente son de inspiración occidental, pero que son imposibles de comprender sin su sustrato tradicional propio, como el confucianismo. Una vez plenamente asentadas, ya en el S. XXI, estas naciones buscan ahora consolidar su espacio geográfico, apoyándose en el nacionalismo e involucrando en estos anhelos a su propia población. Esto constituye el origen de tensiones internacionales en la región, que, en el futuro, podrían derivar en verdaderos conflictos. El hecho de que el nacionalismo se haya convertido en una herramienta de política interna, para conducir a la opinión pública, condiciona en gran medida la política exterior de los países de la región.

Análisis histórico de la política exterior china

Como se ha mencionado anteriormente, tradicionalmente la política exterior china se había basado en su centralidad que queda reflejada en su propia denominación en chino (*zhongguo*, Imperio o País del Centro). Centralidad geográfica en el contexto de Asia Oriental, pero ante todo centralidad en todos los campos humanos. Centralidad económica, con una importante producción agrícola impulsada por sus grandes obras públicas (por ejemplo hidrológicas, para facilitar la irrigación) y una sofisticada organización de la explotación agrícola, o el de-

⁴⁸ LIU, B. (1993), “Grafting Western civilization”, *Foreign Affairs*, vol. 72, n.º 4, pp. 19-21

sarrollo de una rica y tecnológicamente avanzada industria. Centralidad cultural y de pensamiento, siendo la cultura y tecnología chinas muy superiores a las de las entidades políticas de su entorno, que en muchos casos las asimilaron e integraron. Centralidad política, porque un poderoso y extenso Imperio chino se consolidó ya en el 221. a.C., bajo la tutela del Estado de Qin, con vocación de permanencia, extendiéndose en el tiempo hasta nuestra época (aunque experimentó también intervalos de fragmentación política, siendo el más relevante el que se inicia con la caída de la dinastía Han en el S. II d.C. y finaliza con la reunificación Sui del S. VI d.C.). Esta experiencia dotó a China de una organización política cada vez más refinada. Sobre estos pilares se cimentó la primacía china y junto con el pensamiento político chino (Confucianismo), constituyó el modelo a seguir para el resto de Estados de la región. Esta superioridad se mantuvo hasta finales del S. XIX cuando la susodicha victoria japonesa sobre China, en 1895, alteró unos equilibrios de poder que en Asia Oriental parecían inmutables. En cualquier caso, esta centralidad no sólo era reconocida implícitamente con la asimilación de esta cultura superior por otros Estados; sino que en torno a China se tejió una red de relaciones tributarias y de vasallaje integrada por Estados sobre los que el Emperador chino no ejercía un poder efectivo, pero que sí se veían obligados a reconocer la superioridad china de forma explícita y oficial, mediante el envío de delegaciones y regalos y el establecimiento de privilegios comerciales.

Supuestamente, una de las características de esa centralidad china es que, al contrario que otros grandes polos de civilización euroasiáticos, la expansión militar quedó en segundo plano. No se puede obviar que el Estado chino poseyó siempre grandes ejércitos y que la guerra fue necesaria para mantener su centralidad e incluso expandirse; ahí está la prolongada lucha por mantener Annam (norte de Vietnam) bajo su control, desde su incorporación al Imperio Han hasta su separación de la China Tang. Pero sí es posible decir que en la política exterior china tradicional, con ciertas excepciones, el poder blando ocupa una posición de relevancia frente al militar. La conquista o el control de tierras alejadas no era una prioridad de la política exterior china como sí lo era entre los Estados de Europa Occidental que se consolidan en el Renacimiento. Así lo observó Matteo Ricci en su *De Christiana expeditiones apud Sinas suscepta ab Societate Jesu*, y pensadores occidentales contemporáneos como Bertrand Russell que consideraba que el deseo de los chinos por dominar a otros era notablemente más débil que el de la raza blanca. Ello a pesar de una tradicional escasez de recursos para satisfacer las necesidades de la ingente población china que bien habría podido justificar la expansión territorial. El Sultán de Mataram (Java), en 1754, quiso rendir pleitesía al Emperador Qing, Qianlong en aquel entonces, y solicitó que sus territorios y súbditos fueran incorporados al Imperio. Qianlong respondió que eso no era necesario, pues, en su opinión, estos ya se encontraban dentro del

perímetro de la luz que irradiaba su gobierno ilustrado⁴⁹. De hecho, el territorio de la China imperial mantiene, a lo largo de 2.000 años de historia, y salvo aquellas épocas de desunión o de dominio de dinastías extranjeras guerreras como la mongola o la manchú, unas fronteras bastante estables, con un control esporádico sobre el mundo tibetano y centroasiático.

Otro ejemplo de esta particularidad de la política exterior china se observa en la relación entre China y los pueblos del norte. La primera dinastía imperial (Qin) inició una de las más famosas obras de ingeniería civil de la Antigüedad, la Gran Muralla, una mastodóntica infraestructura de carácter defensivo que fue mantenida, ampliada y reforzada a lo largo de toda la historia imperial china con objeto de contener a los bárbaros del norte. Aplicación práctica del *Arte de la guerra* de Sunzi. Asimismo, ya desde la dinastía Han, la segunda dinastía imperial, se desarrolla lo que se llama *heqin* o política de relaciones pacíficas, básicamente de apaciguamiento. En el caso de los Han, el gran enemigo del norte fueron los xiongnu. Vista la incapacidad de la poderosa maquinaria estatal Han para derrotar a estos pueblos nómadas, para los que la guerra, montar a caballo o tirar con arco era su día a día; el gobierno Han adoptó la política *heqin* que consistía en cubrir de regalos a los bárbaros: miles de rollos de seda y taeles de plata cruzaban la Gran Muralla para recalar en los campamentos xiongnu, y princesas chinas eran entregadas en matrimonio para establecer vínculos familiares con sus cabecillas, mientras que sus líderes eran invitados a Chang'an o Luoyang, donde eran tratados como príncipes durante largas conversaciones de paz. De nuevo, aplicación práctica del *Arte de la guerra* de Sunzi. Esta política *heqin* fue mantenida en dinastías posteriores ante nuevas amenazas norteañas, como el caso de los Song (S. X-XII d.C.) frente a los qidan o los jürchen. Quizás lo más revelador en este debate sobre la vis expansiva china, es que cuando los bárbaros no podían ser detenidos y conquistaban China (lo cual ocurrió en numerosas ocasiones), los invasores se sinizaban rápidamente. Tanto por el atractivo de una cultura y estilo de vida refinados frente a la vida nómada, como por la necesidad de adoptar las costumbres chinas, aprender la escritura china y emplear a funcionarios chinos para administrar un territorio tan vasto y rico. Este fue el origen de algunas de las dinastías bajo cuyo reinado China alcanzó su mayor extensión, como la Yuan (mongola) o Qing (manchú). Éstas sí, con una política exterior claramente expansionista y militarista, puesto que la guerra era el modo de vida de la nueva clase gobernante y así es como habían alcanzado el poder.

Otra curiosidad, incomprensible, si no se tiene en cuenta la flexibilidad del pensamiento chino es que, aunque estas dinastías no fueran genuinamente chinas, la historiografía china así las considera (no representa a una China invadida) y, de hecho, la relación con estos grupos bárbaros extranjeros suele tratarse por esa

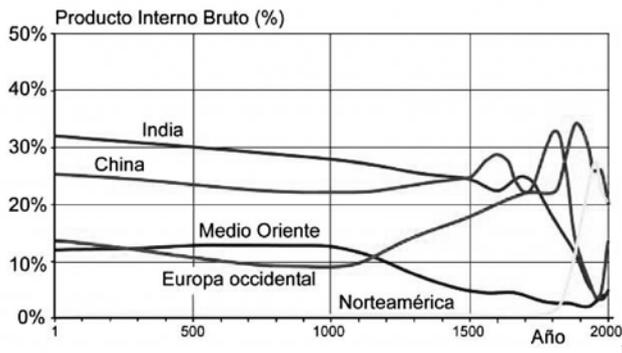
⁴⁹ FOLCH I FORNESA D. (2005), *Història de l'Àsia oriental: els imperis de l'Àsia oriental*, Barcelona, Eureka Media

misma historiografía como un asunto de política interna. Por este motivo se suele decir que la auténtica Gran Muralla de China es su escritura (y por ende la cultura) que obliga a los invasores a sinizarse. O se suele utilizar la metáfora que compara a China y su cultura con el agua, fácil de penetrar por la espada, pero que inmediatamente envuelve a la espada y la oxida, haciéndola añicos e integrándola.

Para Joseph Nye la clara superioridad del Estado chino frente al resto de entidades políticas regionales, al contrario que los Estados europeos que contaban con recursos de poder similares y vivían en un estado de sempiterna competencia, podría ser la razón por la que el Estado chino no estuvo sometido a estímulos expansionistas.

Esta política exterior no expansiva se combinaba a su vez con un profundo aislacionismo que se concretaba en un férreo control sobre la entrada de personas, bienes e ideas desde el extranjero, tal y como imponía la doctrina confuciana (de nuevo, se dan excepciones históricas, como el periodo que comprende la cosmopolita dinastía Tang). Se suele decir que esta postura defensiva e introspectiva china se deriva del carácter eminentemente agrícola de la civilización china. Las culturas agrícolas suelen centrarse en la defensa del espacio vital, la estabilidad y la economía frente a las culturas nómadas del norte.

Durante el largo periodo imperial, China, a través de esta política exterior, se convirtió, a nivel geopolítico, en el líder regional indiscutible. Además, hasta el S. XIX el proceso de globalización se hallaba en un estadio de desarrollo poco avanzado, por lo que el mundo se encontraba fragmentado en grandes regiones con tenuous relaciones entre sí. La competencia europea no alcanzaba a China y China no extendía su influencia más allá de su región. Pero si se adopta un enfoque global, según las estimaciones del economista británico Angus Maddison que calculó el PIB histórico de las más importantes entidades políticas del mundo, China ha sido tradicionalmente una de las principales potencias económicas, si no la principal, representando entre el 20% y el 30% del PIB mundial según el periodo histórico⁵⁰.



⁵⁰ MADDISON A. (2007), *Contours of the world economy 1-2030 AD*, Oxford

ANEXO II

EL CONFLICTO DEL MAR DEL SUR DE CHINA EVOLUCIÓN

El conflicto en el Mar del Sur de China (de ahora en adelante MSC), a pesar de haber ganado una gran visibilidad en nuestros días, se ha ido pergeñando a lo largo del último siglo. En 1947 el gobierno del Guomindang (bajo la presidencia de Chiang Kai-Shek) publicó un mapa en el que figuraba una “línea de 11 trazos”, con forma de lengua de vaca, que comprendía un amplio espacio del MSC. Para China, esto se basaba en supuestos derechos históricos: la armada Han descubrió, entre el S. II a.C y el S. II d.C. las distintas formaciones geológicas en este entorno y luego explotó económicamente este espacio. Aparentemente este mapa de 1947 estaba basado en otro anterior, publicado en 1935. Las masas de tierra en esta área se distribuyen de la siguiente manera: las islas Pratas (Dongsha), las Paracelso, las Spratly y el banco de Scarborough. Sólo las Spratly se componen de en torno a 150 accidentes geográficos, 48 de los cuáles se encuentran permanentemente por encima del nivel del mar.

Sobre estas reclamaciones, una serie de eventos se irán sucediendo paulatinamente a lo largo de la segunda mitad del S. XX. En 1974, la República Popular de China (de ahora en adelante RPC) toma, mediante la acción militar contra el gobierno de la República de Vietnam (Vietnam del sur), aquellas islas del archipiélago de las Paracelso que no controlaba. Esta incursión militar pone de manifiesto, por primera vez, que la RPC está dispuesta a hacer efectivas las reclamaciones de soberanía representadas por “la línea de once trazos”. Ello desató, a su vez, una carrera entre los Estados ribereños por hacerse con el control de los distintos accidentes geográficos. Además en 1980 Taiwán inicia la construcción de instalaciones en el mayor de los accidentes geográficos de este espacio: Itu Aba, perteneciente a las islas Dongsha. Esta se convertirá en la vía de los Estados ribereños del MSC para afianzar su soberanía sobre los accidentes geográficos del mismo. En 1992 China adopta la Ley de aguas territoriales china, aún en vigor, que menciona en su articulado como territorio chino bajo su soberanía y que genera aguas territoriales, a las islas Dongsha (Pratas), Nansha (Spratly) y “otras” en el MSC. Poco después, en 1995 China ocupa el arrecife Mischief. Con esto se pone fin a dos décadas de posicionamiento territorial de los Estados ribereños en el MSC. Esta carrera por el control de los accidentes geográficos en el MSC se ve espoleada por el nacionalismo, estimulado, a su vez, desde el gobierno de jóvenes naciones que buscan consolidarse, primero conceptualmente, luego territorialmente. Al final el reparto se distribuye de la siguiente forma: Taiwán controla las Pratas (Dongsha), la RPC las Paracelso (Xisha) y en las Spratly la mayoría de los 48 accidentes permanentemente emergentes quedan bajo control de Vietnam (más de la mitad), seguido de Filipinas y Malasia. De ahí que China se

embarque posteriormente en la construcción de islas artificiales sobre aquellos accidentes temporal o permanentemente sumergidos en las Spratly.

A principios del S. XXI se producen una serie de desarrollos positivos. En 2002, China y la ASEAN realizan la Declaración de Conducta de las Partes en el Mar del Sur de China, por la que se comprometen a elaborar un Código de Conducta para la zona. Asimismo, en 2004, Vietnam y la RPC alcanzan un acuerdo para delimitar el espacio marítimo en el golfo de Tonkín. Esto sienta un precedente de resolución pacífica de los contenciosos en la región. Y en 2006 China se adhiere a la Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar (de ahora en adelante CNUDM), lo que se debe interpretar como un paso hacia la búsqueda de consensos a nivel internacional.

Con todo, a partir de 2009 se producirá un incremento constante de la tensión. En este año China remitió dos notas verbales con un mapa y la “línea de nueve trazos” (los dos trazos en el golfo de Tonkín desaparecen por el acuerdo con Vietnam) a la Secretaría General de la ONU (y a todos los Estados miembros) como respuesta a una serie de solicitudes de delimitación realizadas por Vietnam y Malasia ante la Comisión de límites de la Plataforma Continental (de ahora en adelante PC). En dichas notas verbales China reafirma sus derechos de soberanía sobre las islas del MSC, sus aguas adyacentes, el fondo marino, el subsuelo y otros espacios marítimos relevantes (la Zona Económica Exclusiva –de ahora en adelante ZEE-, se entiende). A continuación, en 2011 Estados Unidos (de ahora en adelante EEUU) inicia su política de “Reorientación hacia Asia” así como las “operaciones de libertad de navegación”. Como respuesta, en 2012, los accidentes geográficos reclamados por China pasan a ser administrados nominalmente o de facto por la prefectura de Sansha en la provincia de Hainan. En 2014 China impulsa su política de construcción de islas artificiales sobre los accidentes que se encuentran permanente o periódicamente bajo el nivel del mar. Además la RPC empieza a militarizar estos accidentes y, posteriormente, realiza ejercicios navales conjuntos con otras potencias, como Rusia, en la zona. En 2015 la nueva Ley de Seguridad Nacional china, amplía el concepto de “intereses vitales” (normalmente asociados a Taiwán, Tíbet y Xinjiang) a toda disputa en materia de soberanía, incluyendo el MSC. Desde el punto de vista chino, los Estados ribereños habrían ocupado de forma ilegal territorios cuya soberanía le corresponde. Asimismo, la construcción de islas artificiales e instalaciones militares y de otro tipo sobre dichos territorios es su derecho soberano.

Naturaleza de la “línea de nueve trazos”

Es necesario señalar que China no ha clarificado el sentido de la “línea de nueve trazos”, se supone que su reclamación de soberanía no se refiere a todas las aguas por ella encerradas y a su fondo marino y subsuelo, sino úni-

camente a las islas que se hallan en ese espacio y al Mar Territorial (MT), la Zona Contigua (de ahora en adelante ZC), la ZEE y la PC correspondientes. En 2011 una nueva Nota Verbal China aclaraba que consideraba que todas las Nansha (Spratly) son islas y por lo tanto ostentan pleno derecho a generar MT, ZEE y PC. Aún así, la “línea de nueve trazos” no coincide con los espacios marítimos que generarían estas supuestas islas del MSC. En virtud de la CNUDM, en caso de reclamar esas aguas, el régimen que las rige debería basarse en los espacios terrestres, dado que según este instrumento internacional la soberanía sobre el entorno marítimo se basa en la soberanía sobre el entorno terrestre. Sobre la base del articulado de la Convención, China sólo podría tener aspiraciones (al margen de que sean legítimas o no) sobre las Pratas, las Paracelso y los bancos de Macclefield y Scarborough. Algunas declaraciones del gobierno chino, así como algunas de sus leyes (Ley sobre la ZEE y la PC de 1998 o Ley de 1999 para la protección medioambiental), parecen dar a entender que las aspiraciones chinas trascienden el régimen de la CNUDM y puede extender su soberanía sobre espacios marítimos donde considera que mantiene derechos históricos. La ley china sobre su ZEE y PC establece que lo dispuesto en la misma no afectará a los derechos históricos del pueblo chino. Asimismo en la Nota Verbal de 2011, remitida a la Secretaría General de la ONU y a todos sus miembros, expresa que las reclamaciones chinas se basan en abundante evidencia histórica. Con todo, no se ha producido notificación formal de una reclamación de título histórico más allá de publicaciones de mapas o declaraciones; la Nota Verbal de 2009 constituiría lo más cercano a dicha reclamación⁵¹.

China tampoco ha clarificado las coordenadas de los trazos, por lo que su localización es aproximada. Y no existe uniformidad en la separación entre los mismos. Asimismo, los mapas oficiales publicados por China no son homogéneos (el de 1947, al margen del cambio de los dos trazos adicionales, no coincide con el de 2009, ni con los de 2014 publicados por Sinomaps). Finalmente, cabe decir que los trazos se encuentran más próximos a las costas de los Estados ribereños que a los accidentes geográficos cuya soberanía busca reafirmar, y no está claro si es con ánimo de representar una frontera nacional marítima. En total, “la línea de nueve trazos” engloba un espacio del MSC de en torno a 2 millones de kilómetros (equivalente al 22% del espacio chino y un 80% de la superficie del MSC) y se extiende hasta 1.500 kilómetros más allá de la isla de Hainan. Si se excluye a Taiwán y las islas Dongsha, que sostiene las mismas reclamaciones que la RPC; el contencioso afectaría a un espacio terrestre conjunto de apenas 13 kilómetros cuadrados, distribuidos en tres grupos de islas principales: las Para-

⁵¹ BAUMERT, K. y MELCHIOR, B. (2014), “Limits in the seas”, Office of Ocean and Polar Affairs, Bureau of Oceans and International Environment and Scientific Affairs, Department of State, No. 143. <https://www.state.gov/documents/organization/234936.pdf>

celso, las Spratly y el banco Scarborough. Además se encuentran los accidentes geográficos permanente o periódicamente sumergidos, como el banco Jame frente a las costas de Sarawak (Malasia).

Partes en el contencioso

Los países de la región que se han mostrado más beligerantes frente a las reclamaciones de soberanía chinas sobre el MSC son esencialmente tres:

- Singapur, el segundo puerto del mundo por volumen de contenedores y con una tasa de apertura de su economía del 300%, es un firme defensor del libre comercio en estas aguas, de las que depende en gran parte su economía.
- Vietnam, con un largo litoral bañado por el MSC, región de la que proviene el 50% de su PIB, es el único país que ha mantenido un conflicto bélico con China en el MSC, en 1974, al final de la guerra civil en este país, cuando China invadió el sector occidental de las islas Paracelso. Además en 2014 la construcción de una plataforma petrolífera en el entorno de las Paracelso, para realizar prospecciones, desató una oleada de protestas en Vietnam que implicó ataques contra comercios y ciudadanos chinos. Este país también reclama la soberanía de parte de las islas Spratly y es el que más accidentes geográficos emergentes controla.
- Filipinas reclama su soberanía sobre el banco Scarborough y parte de las Spratly que denomina como archipiélago Kalayaan, y que desde el punto de vista administrativo forma parte del municipio de Puerto Princesa en Palawan. Bajo la presidencia de Benigno Aquino III fue uno de los países que mantuvo una posición más dura frente a China. En 2012 se produjo un episodio de tensión, en torno al banco Scarborough, cuando patrulleras chinas impidieron el acceso a la zona a pesqueros filipinos. En 2013 denunció la actitud china ante la Corte Permanente de Arbitraje (de ahora en adelante CPA), en La Haya.

Otros países implicados en las reclamaciones de soberanía sobre parte de las Spratly son Brunei Darussalam, que reclama el arrecife Louisa y el banco Rifleman y Malasia, cuyas reclamaciones se realizan oficialmente a partir de 1979.

También se encuentra Taiwan que controla las mayores islas del MSC (Dongsha o Pratas). Con todo, en este caso, dado que, a priori, el gobierno de Taiwán se considera el legítimo representante de toda China y, al igual que la RPC, acepta el “principio de una sola China”, sus reclamaciones son las mismas que las chinas. De hecho, como se ha mencionado, fue el Guomintang el que por primera, cuando aún gobernaba en el continente, diseñó la línea de trazos.



Finalmente, tanto Vietnam, como Filipinas, Malasia, Brunei e Indonesia tienen zonas marítimas que, a la luz de la CNUDM, se solapan con la “línea de nueve trazos”. Las zonas marítimas de los accidentes geográficos que China considera islas también se solaparían con las de estos países.

Fuente: BBC (de CNUDM y CIA)

EEUU, es el otro gran actor del MSC, a pesar de su carácter extra-regional, dado que es la potencia con mayores recursos militares en la zona. A pesar de no ser Estado parte en la CNUDM, ha realizado llamadas recurrentes al respeto del Derecho Internacional y del régimen recogido por la Convención. Para hacer cumplir esta posición se ha valido de las llamadas “operaciones de libertad de navegación” que consisten en atravesar con sus buques militares lo que China considera las aguas territoriales de sus islas artificiales, pero no así la CNUDM en el caso de que el accidente geográfico original en condiciones naturales no emergiera. Desde el punto de vista chino, la política estadounidense de “Reorientación hacia Asia” (que se pone en marcha a partir de 2011) y este tipo de operaciones marítimas, envalentonaron a los países de la región que adoptaron una actitud desafiante frente al gigante asiático de una forma que antes no hacían. Aún es incierta la postura que tomará la administración Trump, aunque de momento EEUU ha continuado con sus “operaciones de libertad de navegación”.

Además de construir islas artificiales y militarizar sus posiciones, la estrategia china se ha centrado en tratar de impedir que los Estados ribereños que se sienten perjudicados por las reclamaciones chinas, formen un frente común con el resto de miembros de la ASEAN. Esta organización que adopta las posiciones y decisiones por consenso (la llamada “vía ASEAN”) se ha visto limitada por la presión que China es capaz de ejercer a través de Camboya y Laos o incluso Myanmar. Aun así, en 2014 emitió un comunicado conjunto por el que los miembros expresaban su preocupación por la actitud de China en el MSC; y en la Cumbre EEUU-ASEAN de Sunnylands en 2016, la declaración conjunta de los participantes instaba a respetar la CNUDM.

El laudo de la Corte Permanente de Arbitraje

Otro de los hitos en esta cuestión se produjo con el laudo de la CPA en 2016. En 2013, Filipinas presentó una solicitud a esta institución para resolver sus disputas con China en torno al banco de Scarborough y parte de las Spratly, sobre la base de las disposiciones de la CNUDM. China rechazó la jurisdicción de la CPA y no participó en el proceso. Las razones que esgrimió son las siguientes. En primer lugar, se acogió a los artículos 280 a 282 de la CNUDM en los que se establece que las Partes pueden convenir un medio de resolución pacífica de su elección y que los acuerdos bilaterales o regionales en materia de resolución de controversias prevalecerán sobre los medios propuestos por la Convención. En este sentido, China se remite a la Declaración sobre la Conducta de las Partes en el Mar del Sur de China de 2002. Desde el punto de vista chino, Filipinas, al ser miembro de ASEAN estaría obligado por esta Declaración. En segundo lugar, la RPC, sobre la base del artículo 298 de la CNUDM que prevé que los Estados parte declaren por escrito la no aceptación de disposiciones de la Convención en materia de resolución pacífica de controversias, hizo una declaración en 2005 excluyendo la jurisdicción obligatoria sobre disputas que afecten a la delimitación de zonas marítimas (es decir se reserva el reconocimiento de la competencia de cualquier órgano internacional en estas cuestiones).

El laudo, que sólo se pronunció sobre las reclamaciones filipinas y no entró en cuestiones de soberanía, no fue favorable a los intereses chinos. La Corte consideró que las reclamaciones chinas sobre la base de derechos históricos en el acceso a recursos, no tienen respaldo jurídico en la CNUDM; y aunque estos fueran anteriores a la adopción de la Convención, se habrían extinguido al entrar en vigor la misma, puesto que serían incompatibles con ésta. Además añade que el acceso histórico de las poblaciones chinas a recursos en el área no es distinto del de poblaciones de otros Estados ribereños, que básicamente estaban ejerciendo las libertades propias de la zona de Alta Mar que regían antes de la adopción de la CNUDM. Asimismo, determinó la naturaleza de una serie de accidentes geográficos, a petición de Filipinas, es decir, determinó si estos, en sus condiciones naturales originales (antes de su modificación artificial), emergían en marea alta (generando un derecho a MT) o, por el contrario, quedaban sumergidos. Según la CNUDM, los accidentes geográficos sumergidos durante la marea alta no pueden ser objeto de reclamaciones soberanas, ni tener derecho a zonas marítimas, sino que quedan sujetos al régimen de la zona en la que se encuentran. Además las islas artificiales, instalaciones y otras estructuras no generan MT ni otras zonas marítimas. El tribunal dio la razón a Filipinas en su evaluación de los accidentes geográficos reclamados por China en la ZEE filipina al calificarlos como no emergentes, con excepción de los arrecifes Gaven y McKeenan que sí consideró como emergentes. Asimismo, llegó a la conclusión de que ninguno de los accidentes geográficos del MSC es una isla, independientemente del país que haya establecido un control de facto sobre los

mismos, y a pesar de la infraestructura humana que se haya construido, porque todos dependen de suministros del exterior para sostener la vida humana. Según el artículo 121 de la CNUDM, las rocas que no pueden sostener la habitabilidad humana o una vida económica propia no tendrán derecho a ZEE o PC. En este caso, todos serían rocas, por lo que ninguno generaría ZEE o PC. Consideró también que China había violado los derechos soberanos de Filipinas en su PC y ZEE en el arrecife Mischief (donde China ha construido instalaciones), y en los bancos de Second Thomas y Reed. Añadió que a la luz de la CNUDM, el incidente de 2012 por el que China impidió el acceso de buques filipinos al banco Scarborough fue también ilícito. Además la construcción de siete islas artificiales (800 hectáreas reclamadas al mar según EEUU), durante el proceso iniciado por Filipinas ante esta corte internacional, representaba para la misma un agravante de la controversia entre las Partes y debería haberse detenido. Finalmente llegó a la conclusión de que, con sus actividades, China había violado sus obligaciones en materia de protección del medioambiente, tal y como están recogidas en la CNUDM⁵².

En lo que respecta a la recepción internacional del laudo, mientras que Filipinas, EEUU, Japón y Australia consideraron en sus comunicados que el laudo tiene carácter vinculante, otros países lo entendieron como no obligatorio. La Unión Europea no logró adoptar una posición común al respecto.

China, además de ignorarlo por no haber formado parte del proceso, aseguró que el japonés Shunji Yanai, ex presidente del Tribunal Internacional del Derecho del Mar y próximo a las posturas políticas de Shinzo Abe, había sido decisivo al nombrar a cuatro de los cinco miembros del tribunal, con un quinto miembro nombrado por Filipinas. Otro de los argumentos chinos para hacer caso omiso de la resolución es que EEUU no se ha sometido a la jurisdicción internacional cuando ha visto sus intereses perjudicados. En 1986 rechazó la jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia, que le había condenado por apoyar a la oposición armada contra el gobierno de Nicaragua (los Contras) y por minar sus puertos. En 1999, en el caso *LaGrand*, EEUU ignoró la decisión de esta misma institución, que, a petición de Alemania, ordenó que se detuviera la ejecución de un súbdito alemán porque la legislación del estado de Arizona vulneraba la normativa internacional. El súbdito alemán fue ejecutado. Además EEUU no es parte de la CNUDM y China sostiene que su actitud no es la misma ante los accidentes geográficos o las islas artificiales controlados por Vietnam y Filipinas.

Situación actual

Resulta difícil saber cómo evolucionará este conflicto en el medio plazo. Se trata sin duda de uno de los puntos del planeta que más tensión internacional genera

⁵² <https://pca-cpa.org/en/news/pca-press-release-the-south-china-sea-arbitration-the-republic-of-the-philippines-v-the-peoples-republic-of-china/>

hoy, siendo, junto con Corea del Norte, la principal fuente de incertidumbre de Asia Oriental. En el contexto del Sureste Asiático, es sin duda el escenario más relevante para la geopolítica regional. Seis miembros de la ASEAN y cuatro potencias globales se encuentran directamente implicados. Asimismo, este espacio es escenario de la competición por el liderazgo mundial, en la medida en que el control del MSC, o más bien un *statu quo* fácil de gestionar, permitiría a China afianzar el liderazgo regional.

En la reciente etapa de tensión en el MSC, que se desata a partir de 2009 hasta nuestros días, los países ribereños han adoptado diversas líneas de acción. Por un lado, han incrementado sus presupuestos de defensa y sus efectivos navales. Por otro, han reforzado las alianzas intrarregionales, a través de la ASEAN y con otros actores relevantes en la región o a nivel global, como EEUU, Japón, India y Australia. Este refuerzo va acompañado de una mayor cooperación en el ámbito militar. Al mismo tiempo, estas políticas han venido acompañadas de una firme defensa de la libre navegación y el Derecho Internacional, con el objetivo de atraer la mirada de la Comunidad Internacional. Algunos países como Filipinas han llevado esta línea de acción al extremo al acudir al arbitraje internacional.

Pero la realidad es que la ASEAN encuentra en China a su principal socio comercial y a uno de sus principales inversores, con un peso cada vez mayor. China ha sido uno de los motores de una larga etapa de prosperidad en la región y muy probablemente, a través de *Belt and Road Initiative* lo seguirá siendo. La propia ASEAN está hoy desunida porque países como Camboya o Laos se encuentran bajo la esfera de influencia china; otros, simplemente, no quieren enfrentarse a un país del que depende el bienestar de su población. En este sentido, sí se podría decir que se ha producido cierta finlandización. Además, con la llegada al poder de Rodrigo Duterte en Filipinas, el único país de la región que mantenía una posición abiertamente antagónica frente a China por esta cuestión, este Estado ha cambiado su rumbo. Filipinas ya no menciona en sus comunicados oficiales el laudo de la CPA y sí habla de cooperación y explotación conjunta de recursos con China. Tanto Filipinas como Vietnam siguen reforzando sus capacidades militares navales y sus asociaciones con otros actores con intereses no alineados con los chinos, por lo que se sigue tejiendo una intrincada red de pactos que busca apuntalar los equilibrios de poder, pero esto no deja de ser un ejercicio de *realpolitik*. El no-alineamiento es hoy el principal mantra en el Sureste Asiático. Los países más activos en tratar de limitar el tipo de proyección exterior china que se está dando, se encuentran en la periferia, como Japón, India, Australia o EEUU. La administración Trump ha generado tal incertidumbre, que los Estados de la región han reforzado su no-alineamiento. Incluso al final de la etapa Obama, John Kerry, reiteró que EEUU no tomaría partido en las disputas marítimas, y que, en lo que respecta al contencioso entre China y Filipinas, estaba a favor de que Pekín y Manila reanudasen las conversaciones.

Los dirigentes chinos han mantenido en todo momento su voluntad de arreglo pacífico y negociado. Y dada la situación actual, es probable que efectivamente se alcance una solución negociada. Evidentemente China seguirá buscando la negociación bilateral, en la que su peso demográfico, político, económico y militar, permite desplegar todo su potencial negociador. Otra de las tácticas chinas en la búsqueda de la solución negociada está siendo la de alternar episodios de alta tensión, que generan un gran desgaste, con episodios de diplomacia intensa y voluntad de cooperación. De esta manera paso a paso China va acercando las negociaciones definitivas a su campo.

De todas formas, difícilmente, las partes abandonarán las posiciones que ya han tomado en el MSC, la opción más realista es la de desarrollar un mecanismo de gestión del *statu quo* actual que puede pasar por soluciones como la explotación conjunta de recursos. Lo cierto es que desde 2013, y en paralelo a la construcción de islas artificiales y su militarización, se está trabajando en una vía de resolución pacífica: el desarrollo de un auténtico Código de Conducta para las partes con intereses en el MSC, objetivo que ya se habían marcado, diez años antes, en la Declaración de 2002. En septiembre de 2016, se celebró en Vientiane la cumbre ASEAN-China en la que se adoptaron dos documentos sobre encuentros no previstos y emergencia marítima en aguas disputadas. También se reafirmó la libertad de navegación y sobrevuelo en el MSC, así como el principio de solución de disputas por medios pacíficos, lo que ha allanado el camino a la negociación de un Marco de Trabajo para el desarrollo de un Código de Conducta. En mayo de 2017 China y ASEAN declararon que existía ya un borrador de dicho Marco de Trabajo. Es posible que la situación en el MSC se dirija hacia un escenario de cooperación. La duda recae en si el nuevo Código de Conducta establecerá normas claramente delimitadas y uniformes y se dotará a la ASEAN de mecanismos de resolución de las controversias sobre la base de esas normas, o será un Código de principios abstractos que a su vez constituya una plataforma para que China establezca una relación ad-hoc, distinta para cada Estado ribereño. Esto último permitiría que efectivamente se diera una finlandización de los Estados de la región del Sureste asiático.

ANEXO III

ÚLTIMOS AVANCES EN EL PLAN *BELT AND ROAD INITIATIVE*, EL FORO *BELT AND ROAD INITIATIVE*

El último acontecimiento en el plan *Belt and Road Initiative* (de ahora en adelante BRI) tuvo lugar el 14 y 15 de mayo de 2017, en Pekín, bajo la forma de un evento denominado el Foro BRI, en el que participaron 1.500 delegados de 130 países y 70 organizaciones internacionales. Por lo tanto, en términos de participación, se puede decir que fue un éxito. El núcleo de las actividades fue el Diálogo de Alto Nivel al que asistieron 29 Jefes de Estado y de Gobierno (incluyendo Mariano Rajoy), el Secretario General de la ONU, la Directora del FMI y el Presidente del Banco Mundial. Dicho Diálogo emitió un comunicado conjunto que reflejaba 76 logros tangibles alcanzados como resultado de la celebración del Foro (hasta 32 acuerdos internacionales de facilitación de comercio y financieros, memorandos de cooperación, nuevas asignaciones de capital, establecimiento de instituciones de apoyo, etc.). Además, como resultado de dicho Diálogo, se definieron los cinco objetivos principales del plan BRI: coordinación de políticas, conectividad, garantizar el libre comercio, integración financiera y establecimiento de lazos entre sociedades.

La celebración de este evento permite extraer una serie de conclusiones:

- China se mostró flexible en la negociación, con objeto de acomodar los intereses de los distintos participantes. Por ejemplo se cambió la denominación de “bien público internacional” propuesta por China para definir a BRI, por la de “importante iniciativa internacional”.
- Se ha incrementado la disponibilidad de capital de los distintos instrumentos habilitados para canalizar la inversión china. 15.000 millones de dólares más asignados al Fondo de la Ruta de la Seda, 30.000 millones de dólares adicionales para el Banco Chino de Desarrollo (de ahora en adelante BCD) y 18.000 millones para Exim Bank. También se han destinado el equivalente a 8.000 millones de euros adicionales para la ayuda al desarrollo a países ubicados en el ámbito geográfico de BRI.
- El Foro ha servido, entre otros, para iniciar la institucionalización de este plan mastodóntico. Se va a crear una Oficina de Enlace permanente encargada de la coordinación internacional, un Consejo consultivo, un Centro de Financiación Multilateral al Desarrollo, un Centro de Investigación y un Centro de Entrenamiento para la mejora de capacidades (desarrollo conjunto con el FMI). También se ha creado la Asociación de Cooperación Financiera Asiática. Además el mismo Foro se celebrará a partir de ahora de manera bienal.

- Diversos líderes, como Nawaz Sharif, solicitaron una mayor concreción del proyecto y el establecimiento de una hoja de ruta. Esto refleja una exigencia que se ha producido de forma recurrente desde el sector privado. A pesar de estas demandas, el Foro sí que sirvió para identificar nuevas áreas de cooperación al margen de la construcción de infraestructuras y los acuerdos comerciales, como la creación de zonas de libre comercio y de I+D. Además, parece existir voluntad para reforzar la cooperación en materia de medioambiente. Por otro lado, diversos participantes han mostrado también cierta preocupación en lo que respecta a la transparencia de los procesos de licitación, el respeto de estándares mínimos laborales y en materia de preservación del medioambiente en el desarrollo de proyectos, el cumplimiento de la normativa de derechos de propiedad intelectual, entre otros.
- Este se trata de un proyecto central en la nueva política exterior china. Prueba de ello es que todo el servicio exterior chino se movilizó con fuerza para promover el evento y lograr la mayor participación posible.

Conclusiones en clave geopolítica:

- Se dio una masiva implicación de las Agencias de la ONU, con hasta 30 agencias participantes que, además, evaluaron muy positivamente el evento. A esto se añadieron diversos acuerdos de cooperación con el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Asiático de Inversiones e Infraestructuras, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones, el Nuevo Banco de Desarrollo y el Grupo Banco Mundial. Esto también simboliza la mayor implicación e importancia chinas en el seno de las instituciones internacionales.
- China obtuvo el apoyo decidido de Rusia, que busca encontrar sinergias con su Unión Económica Euroasiática. Esto supone un logro teniendo en cuenta que Asia Central, en el corazón del proyecto BRI, es una zona de tradicional influencia rusa. La Organización de Cooperación de Shanghai también se mostró muy involucrada.
- En lo que respecta al Sureste Asiático, la ASEAN dio también todo su apoyo al proyecto BRI. Entre los 76 logros alcanzados y reflejados en el Comunicado Conjunto, muchos están relacionados con esta región. Los países que más acuerdos firmaron con China en el marco del Foro BRI fueron: Camboya en primer lugar, seguida de Myanmar, Malasia, Indonesia y Laos. Los que menos acuerdos firmaron fueron Singapur, Brunei y Vietnam.
- India no envió a ningún representante, en protesta por el corredor pakistaní, que atraviesa zonas disputadas en Cachemira. Además, desde un punto

de vista geoestratégico, considera que el proyecto BRI dará la oportunidad a China de reforzar el “collar de perlas”. Ni Estados Unidos, ni Corea del Sur, ni Australia, ni Nueva Zelanda enviaron representantes de alto nivel. Japón tampoco, aunque sí estuvo presente Toshihiro Nikai, Secretario General del partido en el gobierno (Partido Liberal Democrático), que aboga por estrechar las relaciones con China. En todo caso, esto puede dar una idea de cuáles son las afinidades regionales.

De todas formas, la posición japonesa ha dado un giro. Recientemente Shinzo Abe expresó su apoyo al proyecto BRI y su voluntad de que Japón se una al Banco Asiático de Inversiones e Infraestructura. Esto podría indicar que a ojos de Japón estas iniciativas ya han tenido éxito y no pudiendo frenarlas, es mejor formar parte de ellas para no quedar aislado o no perder voz en nuevos foros internacionales. Especialmente en un momento en el que la política que seguirá Estados Unidos con respecto a Asia es aún incierta. Estas declaraciones de Abe tienen una gran carga simbólica y son un indicador de este triunfo inicial del plan chino.

Es necesario realizar otro apunte acerca de los últimos acontecimientos. A pesar del escepticismo inicial de algunas empresas, que temían que las compañías chinas se llevarán todos los proyectos en el marco de BRI, las grandes multinacionales occidentales sí están consiguiendo importantes contratos. Por ejemplo, General Electric ha firmado contratos por valor de 2.300 millones de dólares. Deutsche Bank ha establecido un acuerdo con el BCD y ha estructurado ya ocho grandes operaciones de financiación. Otras multinacionales beneficiadas han sido Honeywell, Caterpillar, ABB, DHL o Maersk. Según el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales de Washington, las compañías chinas siguen siendo las más beneficiadas al estar presentes en el 86% de los proyectos, pero las compañías locales también lo están en un 27% de los proyectos, mientras que la participación extranjera asciende al 18%. Las compañías chinas se están asociando con compañías locales obteniendo conocimiento del mercado local; y con grandes multinacionales occidentales obteniendo conocimiento de la operativa internacional y accediendo a las mejores tecnologías. Esto está en línea con la voluntad del gobierno chino de promover la internacionalización de su sector empresarial.

Se podría considerar que el plan BRI está teniendo éxito, al menos inicialmente, por la gran acogida internacional que está recibiendo y porque permite a China abordar todos los objetivos de su política exterior. Por el momento China está demostrando que tiene capacidad para liderar proyectos internacionales a nivel global y regional y hacerlos atractivos para la Comunidad Internacional. Además está obteniendo recursos de poder blando al promover el desarrollo del continente asiático y a su vez está reforzando sus lazos con diversos gobiernos participantes. En el futuro esto le podría permitir promover coaliciones interna-

cionales. Además está expansión de los recursos de poder blando chinos basada en sus recursos económicos, permite a China defender que está siguiendo su principio pacifista de política exterior. Todo esto está alineado con su objetivo de liderar el mundo en desarrollo y es coherente con su discurso de permitir que los países se desarrollen por su propia vía, independientemente de su sistema socio-político y socioeconómico. Al mismo tiempo, la prosperidad que puede aportar este plan puede contribuir a consolidar regímenes que no siguen el canon de la democracia occidental por lo que minora el atractivo del modelo occidental. En conclusión, parece que BRI estará muy presente en las relaciones internacionales de los próximos años.

Acuerdos alcanzados con países ASEAN en el Foro BRI 2017

- Acuerdo de cooperación BRI con Singapur, Malasia, Myanmar y Timor Leste;
- Planes bilaterales de construcción de infraestructuras, acuerdos de cooperación en materia educativa y acuerdos de financiación y cooperación en parques industriales e infraestructura eléctrica y portuaria con Laos;
- Acuerdo intergubernamental de uso pacífico de la energía nuclear con Tailandia;
- Acuerdo en el campo de recursos acuáticos con Malasia;
- Acuerdo para reforzar la cooperación en el campo de las infraestructuras, y Protocolo para establecer una estación de observación oceánica conjunta y Plan de Implementación del Acuerdo de cooperación en materia de turismo con Camboya;
- Acuerdo sobre cooperación en el ámbito del transporte con Camboya y Myanmar;
- Acuerdos de financiación de una línea de alta velocidad Yakarta – Bandung entre el BCD y las autoridades indonesias;
- Acuerdo para la financiación de parques industriales, proyectos de distribución de energía, parques eólicos, proyectos hidráulicos, presas, proyectos satelitales con Camboya y Laos;
- Acuerdo sobre el marco de cooperación estratégica para líneas de crédito entre Exim Bank y el Banco metropolitano de Filipinas;
- Acuerdos entre el BCD y Metrobank de Filipinas, Canadia Bank de Camboya y Maybank de Malasia;
- Acuerdos marco para líneas de crédito entre Exim Bank y el Banco de Importaciones y Exportaciones de Malasia y el Banco de Importaciones y Exportaciones de Tailandia;

- Acuerdos con agencias de exportación de Laos, Camboya e Indonesia;
- Acuerdos de cooperación económica y comercial con Camboya, Laos, Vietnam, Filipinas, Myanmar e Indonesia;
- Acuerdo para establecer una Zona de Cooperación Económica fronteriza con Myanmar;
- Acuerdo de cooperación en comercio electrónico con Vietnam;
- Acuerdos aduaneros de inspección y cuarentena con Camboya y Malasia;
- Acuerdos de cooperación en las industrias química, metalúrgica y petroquímica con Indonesia y Malasia;
- Acuerdo para cooperación entre medios y *think-tanks* con Camboya y Brunei.

ANEXO IV

IMAGEN DE CHINA EN EL MUNDO.

Fuente: Centro de Investigación Pew

Overall, more publics name U.S. than China as world's leading economic power

Top choice for the world's leading economic power



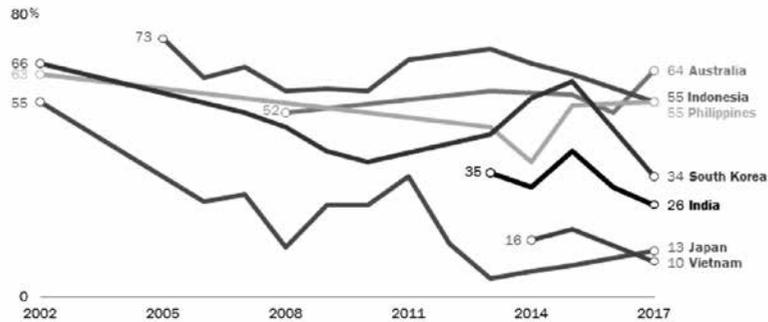
Source: Spring 2017 Global Attitudes Survey, Q23.

PEW RESEARCH CENTER

Más personas nombran a EEUU como principal potencia económica mundial que a China

Long-term decline in ratings for China among Asian publics, except in Australia

Favorable view of China



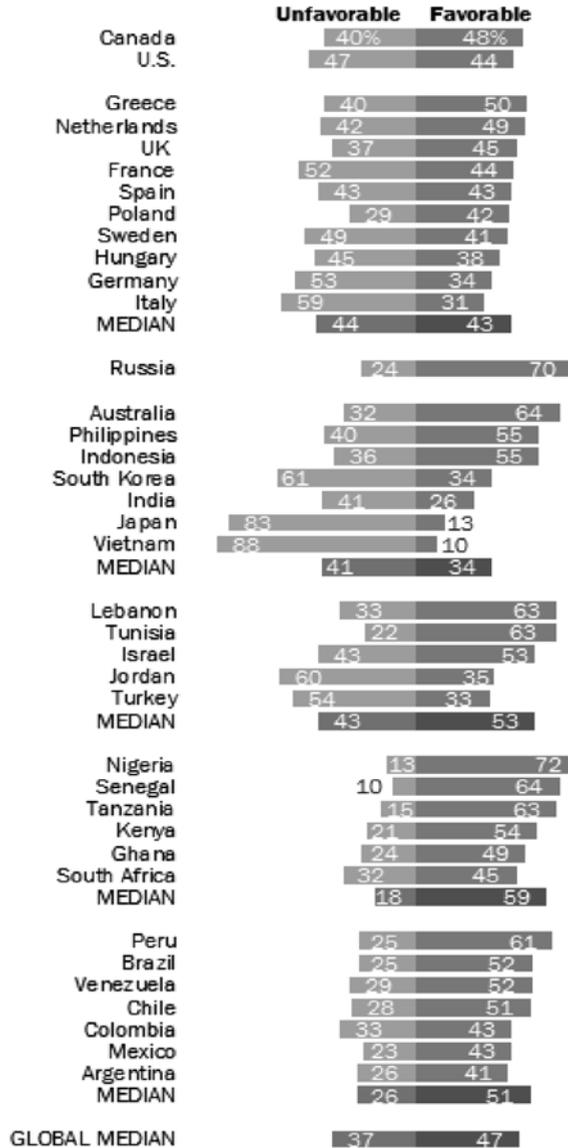
Source: Spring 2017 Global Attitudes Survey, Q12c.

PEW RESEARCH CENTER

Declive a largo plazo en las valoraciones de China entre la población asiática, excepto en Australia.

Views of China vary across regions

Views of China



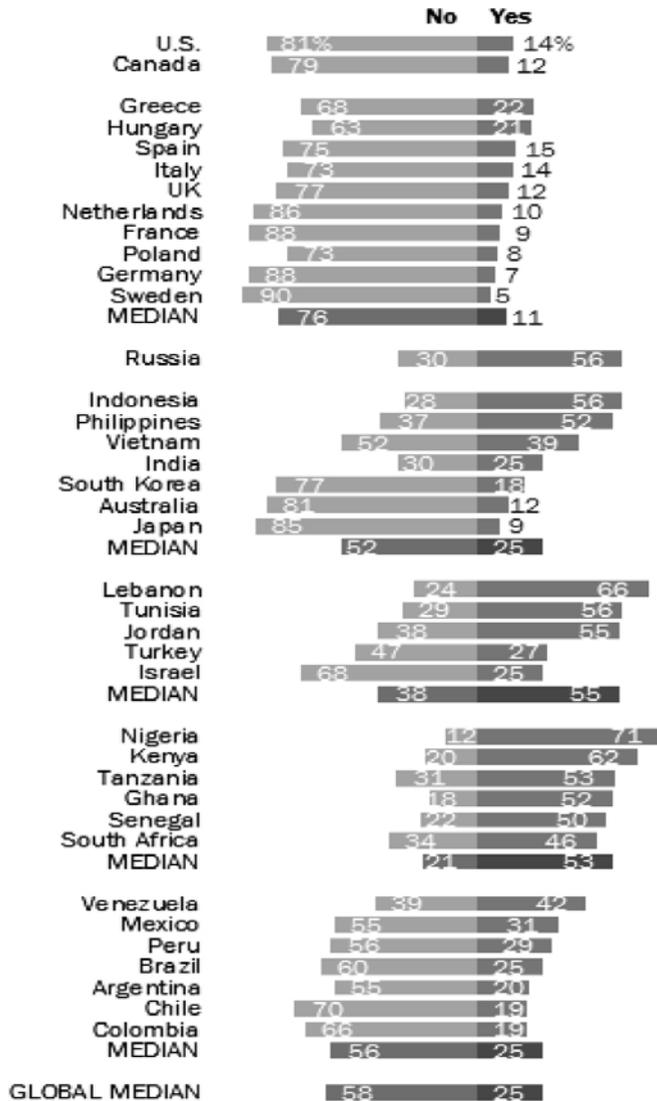
Source: Spring 2017 Global Attitudes Survey, Q12c.

PEW RESEARCH CENTER

La visión de China varía según la región.

Most say China does not respect personal freedoms

Do you think the government of China respects the personal freedoms of its people?



Source: Spring 2017 Global Attitudes Survey. Q27a.

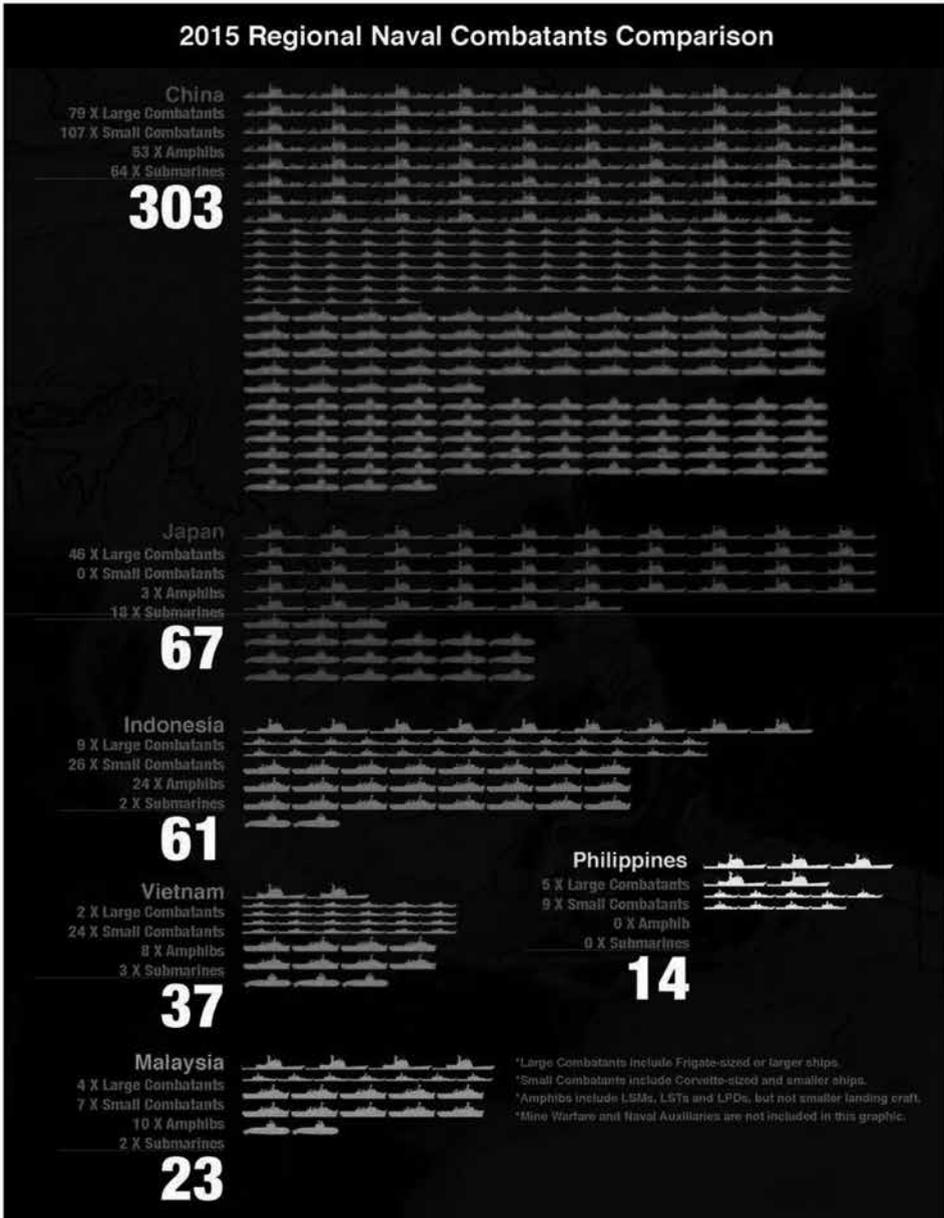
PEW RESEARCH CENTER

La mayoría dice que China no respeta las libertades personales.

ANEXO V

COMPARACIÓN DE LAS FUERZAS NAVALES EN ASIA PACÍFICO.

Fuente: Departamento de Defensa de EEUU.



ANEXO VI

PRESENCIA MILITAR DE EE UU EN ASIA PACÍFICO. Fuente: IISS

US DISPOSITIONS IN THE WESTERN PACIFIC

