

**CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA
NÚMERO 61**

**Selección de memorias
del Master de Diplomacia y
Relaciones Internacionales
2016-2017**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

Selección de Memorias
del Master de Diplomacia
y Relaciones internacionales 2016/2017

ESCUELA DIPLOMÁTICA

Selección de Memorias
del Master de Diplomacia
y Relaciones internacionales 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, Unión Europea y Cooperación.
En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

© de los textos: sus autores
© de la presente edición: Escuela Diplomática, 2018
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-38197-2018

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

| | |
|---|-----------|
| La Constitución Española de 1812 en Iberoamérica (1812-1833). Influencia en los Procesos Emancipadores y Constituyentes..... | 13 |
| Resumen | 17 |
| 1. Introducción | 19 |
| 2. Contexto histórico..... | 23 |
| 2.1. Cádiz, mayo de 1810..... | 24 |
| 2.2. Las Cortes de Cádiz e Iberoamérica (1810-1812)..... | 26 |
| 2.3. Un nuevo modelo liberal para un Imperio en decadencia..... | 28 |
| 2.4. La gran omisión de Cádiz: La esclavitud..... | 31 |
| 3. La Constitución Mejicana de Apatzingán de 1814 | 37 |
| 3.1. Una Constitución para la América mejicana..... | 38 |
| 3.2. Elementos comunes de Apatzingán con el texto gaditano | 39 |
| 4. El Constitucionalismo Chileno y la Constitución Doceañista | 45 |
| 4.1. La «Patria Vieja»..... | 46 |
| 4.2. La Constitución de 1818 | 47 |
| 4.3. La Constitución de 1822 | 48 |
| 4.4. La Constitución de 1828 | 50 |
| 4.5. La Constitución de 1833 | 52 |
| 5. El Constitucionalismo Luso..... | 55 |
| 5.1. La Constitución portuguesa de 1822..... | 56 |
| 6. La Constitución Peruana de 1823 | 61 |
| 6.1. El impacto de Cádiz en la Constitución peruana de 1823..... | 62 |
| 7. El Constitucionalismo Uruguayo..... | 67 |
| 7.1. El último bastión leal a España | 67 |
| 7.2. El camino hacia una Constitución para una provincia independiente | 69 |
| 7.3. La Constitución del Estado Oriental del Uruguay y su herencia gaditana..... | 70 |
| 8. Bibliografía | 73 |

| | |
|--|-----|
| Trabajo de graduación: Retos del régimen jurídico internacional de protección medioambiental en bahías históricas: Caso del Golfo de Fonseca y su necesaria cooperación tripartita para la preservación de sus ecosistemas | 77 |
| Resumen..... | 83 |
| Introducción | 85 |
| CAPITULO I | 91 |
| Fundamento teórico: El Régimen de las Aguas Históricas y su relación con la aplicación de los principios del Derecho internacional Ambiental | 91 |
| Nota Introdutoria..... | 91 |
| 1. Definición y naturaleza de las bahías históricas..... | 92 |
| 2. Aplicación del derecho internacional ambiental en la protección sobre el ambiente marino..... | 93 |
| 3. Síntesis | 108 |
| CAPITULO II | 111 |
| Análisis Geopolítico sobre el Golfo de Fonseca..... | 111 |
| Nota introductoria | 111 |
| 1. La Geopolítica como herramienta de análisis..... | 111 |
| 2. Factores políticos, geográficos, sociales y ambientales | 113 |
| 3. Síntesis | 118 |
| CAPÍTULO III | 121 |
| Mecanismo de Cooperación Transfronteriza sobre el Golfo de Fonseca: Verificación de su efectividad..... | 121 |
| Nota introductoria | 121 |
| 1. Mecanismos de cooperación a nivel interestatal..... | 123 |
| a. Origen: Declaración de Managua (2007) | 123 |
| b. Reunión Trilateral para el Relanzamiento de la Declaración de Managua: Golfo de Fonseca una Zona de Paz, Desarrollo sostenible y seguridad (30 de marzo de 2012) y Reunión Trinacional sobre el Golfo de Fonseca en Managua (8 de mayo de 2013) | 125 |
| c. La Declaración Conjunta de la Reunión Trinacional sobre el Golfo de Fonseca (25 de agosto de 2014); y el proceso de creación del Plan Maestro para el Desarrollo del Golfo de Fonseca, reunión realizada el 30 de agosto de 2017..... | 126 |

| | Página |
|---|--------|
| 2. Mecanismos implementados por parte de organismos internacionales de cooperación para el desarrollo y actores locales | 128 |
| 3. Síntesis | 131 |
| Conclusiones | 133 |
| Análisis de la aplicabilidad del Derecho internacional Ambiental para el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación existentes en el Golfo de Fonseca | 133 |
| Referencias Bibliográficas | 139 |
| | |
| Marca España: Evolución, Análisis, Futuro y Nuevos Objetivos a lograr | 147 |
| | |
| Resumen..... | 151 |
| | |
| 1. Introducción | 153 |
| 2. ¿Qué es Marca España? | 157 |
| 2.1. Orígenes | 157 |
| 2.2. Estructura | 160 |
| 2.2.1. Consejo Marca España..... | 160 |
| 2.2.2. La Oficina del Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España (OACME). | 162 |
| 2.3. El Emblema de Marca de España | 162 |
| 3. Diplomacia Pública y la necesidad de un buen Soft Power..... | 165 |
| 3.1. Diplomacia Pública: El Arte de Cautivar e Influir | 166 |
| 3.2. La Diplomacia Pública y los Eventos Deportivos | 171 |
| 3.3. Coherencia de la Diplomacia Pública | 173 |
| 4. ¿Como consigue EE.UU. su posicionamiento mundial?: Instrumentos de la Diplomacia Pública de EE.UU.. Imitar al mejor | 177 |
| 4.1. Educación..... | 178 |
| 4.2. Cultura..... | 178 |
| 4.3. Innovación Tecnológica | 179 |
| 4.4. Medios de Comunicación..... | 180 |
| 4.5. La Industria del Cine: Hollywood..... | 181 |
| 5. La Diplomacia Pública y Marca España: Instrumentos de Medición | 183 |
| 5.1. Country RepTrak 2017..... | 183 |
| 5.2. MESIAS | 190 |
| 5.3. IMAFIN | 192 |
| 5.4. Barómetro de la Imagen de España (BIE) | 193 |
| 5.5. Informe SIDIR | 201 |

| | Página |
|---|------------|
| 6. Las Acciones realizadas por Marca de España desde su creación ... | 207 |
| 6.1. Planes de Acción | 212 |
| 6.1.1. Fases..... | 212 |
| 6.1.2. Plan de Acción 2013 | 213 |
| 6.1.3. Plan de Acción 2014 | 214 |
| 6.1.4. Plan de Acción 2015 | 214 |
| 6.1.5. Plan de Acción 2016 | 215 |
| 7. Conclusión | 217 |
| 8. Bibliografía | 219 |
| 9. Anexos..... | 225 |
| 9.1. Real Decreto 998/2012 de 28 de junio..... | 225 |
| 9.2. Protocolo de Identidad Visual Corporativa | 231 |
| | |
| La Ilusión Alemana: La posición hegemónica de Alemania en la Unión Europea, y el reverso de la moneda: análisis del coste interno que este posicionamiento en la región conlleva, en claves económicas, sociales y políticas | 235 |
| Agradecimientos | 239 |
| Resumen..... | 241 |
| Amable y estimad@ lector@:..... | 245 |
| | |
| La Herencia de Helmut Khol | 247 |
| • Perfil humano..... | 249 |
| • Perfil político: | 251 |
| La Reunificación Alemana..... | 257 |
| • Berlín, 9 de octubre de 1989..... | 257 |
| • Alemania, 3 de noviembre de 1990 | 259 |
| • UND DAS IST BERLIN _{iii} | 262 |
| • Alemania, 2 de diciembre de 1990 | 267 |
| • HISTORIAS DEL BERLÍN OESTE (por Stefan Meyer) | 269 |
| Una Europa muy alemana..... | 271 |
| • La política exterior, Alemania | 272 |
| • La amistad franco-alemana como motor de la integración europea ... | 275 |
| • Tras el «brexit», la posición de Alemania se fortalece | 279 |
| El precio económico | 281 |
| • Características generales..... | 281 |
| • Orígenes de este modelo económico | 284 |
| • El reverso de la moneda..... | 284 |

| | Página |
|--|------------|
| El precio social..... | 287 |
| • Refugiados..... | 287 |
| • Xenofobia y neonazismo | 288 |
| • La comunidad hebrea..... | 289 |
| • La condición femenina y el mundo laboral | 289 |
| El precio político..... | 291 |
| • El sistema de partidos | 291 |
| • Resultados electorales..... | 291 |
| Conclusiones | 295 |
| Bibliografía | 297 |
| Otras fuentes de información | 297 |
| Apéndices..... | 299 |
| Afganistán: Encrucijada Actual y Perspectivas Futuras | 311 |
| Resumen..... | 317 |
| Abreviaturas..... | 321 |
| I. Introducción..... | 325 |
| II. Descripción Geográfica | 329 |
| III. Reseña Histórica | 331 |
| IV. Génesis del Conflicto Afgano..... | 341 |
| V. Situación Política..... | 345 |
| 5.1. División de poderes y política interior en Afganistán | 345 |
| 5.1.1. Poder ejecutivo, legislativo y judicial | 347 |
| 5.2. Afganistán y el NUG..... | 350 |
| 5.2.1. Fragmentación en el NUG | 352 |
| 5.2.2. El horizonte del NUG | 354 |
| 5.3. Organización administrativa y territorial | 359 |
| 5.4. Principales figuras y partidos afganos..... | 361 |
| VI. Situación Socioeconómica..... | 365 |
| 6.1. Principales sectores económicos y coyuntura actual | 365 |
| 6.2. Crisis humanitaria..... | 369 |
| 6.3. Desarrollo y ayuda externa..... | 372 |
| VII. Organización Social y Religión | 377 |
| 7.1. Comunidades étnicas | 377 |
| 7.2. Comunidades confesionales y libertad religiosa | 379 |
| VIII. Entorno Regional | 383 |
| 8.1. Influencia paquistaní | 384 |
| 8.2. Influencia india..... | 388 |

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| 8.3. Influencia rusa | 390 |
| 8.4. Influencia china | 392 |
| 8.5. Influencia iraní | 393 |
| IX. Las ANDSF y las Fuerzas internacionales | 397 |
| 9.1. Organización, futuro y sostenibilidad de las ANDSF | 398 |
| 9.2. Misión post-2014 de EE.UU. y de la OTAN | 401 |
| 9.3. Resultados de la transición de responsabilidad a las autoridades afganas | 408 |
| 9.4. Impacto de otros actores no estatales | 410 |
| X. Grupos Insurgentes y Terrorismo internacional | 413 |
| 10.1. Movimiento talibán | 414 |
| 10.2. Hezb-e-Islami Gulbuddin (HIG) | 418 |
| 10.3. Daesh en Afganistán (ISKP) | 420 |
| 10.4. Al Qaeda en Afganistán | 423 |
| 10.5. Otros grupos yihadistas | 424 |
| 10.6. Fuentes de financiación | 426 |
| XI. Diplomacia y procesos de salida del conflicto | 429 |
| 11.1. Reconciliación y negociaciones con la insurgencia | 430 |
| 11.2. Política exterior y representación afganas | 433 |
| 11.3. Relaciones con la UE y actuaciones europeas | 436 |
| XII. Conclusiones y perspectivas futuras | 443 |
| 12.1. Retos políticos | 443 |
| 12.2. Retos socioeconómicos, humanitarios y en materia de desarrollo | 447 |
| 12.3. Retos en materia de cooperación regional e intervención internacional | 448 |
| 12.4. Retos en materia de seguridad y negociación con la insurgencia | 451 |
| Bibliografía | 457 |

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN
ESCUELA DIPLOMÁTICA

**La Constitución Española
de 1812 en Iberoamérica (1812-1833)**
Influencia en los Procesos Emancipadores
y Constituyentes

Juan Blasco Palacios
Madrid, octubre 2017

«La nación española es la reunión de los españoles de ambos hemisferios»

Art.1 de la Constitución española de 1812

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo será analizar cuáles fueron las repercusiones y la influencia de la Constitución española de 1812 en la América hispana de la primera mitad del siglo XIX. La carta gaditana, texto originario del liberalismo español, está caracterizada por lo innovador de sus bases, bases que revolucionarían el sistema político, económico y social del momento. A pesar de lo efímero de su vigencia y de haber constituido un sueño liberal frustrado, el texto es vital para comprender la historia del constitucionalismo español, así como supuso un modelo de gran influjo en el devenir político de los jóvenes estados que surgían en los extintos virreinos de la América española.

Es preciso determinar por tanto cuál fue el alcance que la Constitución doceañista tuvo en Iberoamérica y cuál fue su papel en el desarrollo del constitucionalismo en la región. Su influencia en los procesos constituyentes americanos ha sido ampliamente tratada tanto en España como en Iberoamérica con anterioridad. Sin embargo, y tras doscientos años de su redacción, es posible establecer nuevas líneas de investigación que permiten alejarse y superar ciertos prejuicios que imperaban hasta el momento, situándonos ahora en una nueva perspectiva de cara a su análisis.

El método comparativo ha sido el utilizado para el objeto de estudio que nos ocupa. Los estudios de derecho comparado consisten en el análisis de las recepciones, interpretaciones, exportaciones, importaciones, fusiones, escisiones o transformaciones presentes entre dos o más instituciones jurídicas. El método comparativo permite por tanto conocer cuáles son los influjos y las repercusiones que un texto constitucional ejerce sobre otros ordenamientos, así como se establecen similitudes y diferencias existentes entre los mismos.

El cotejo de textos jurídicos no es tarea fácil ya que a menudo no es posible establecer las fuentes inmediatas de un texto constitucional. Dichos textos no fueron reproducidos mecánicamente como lo eran las obras de literatura, sino que sus propios redactores tienen por objeto dotar a las nuevas constituciones de una cierta autenticidad e idiosincrasia propia. Los contenidos son por tanto similares, pero presentan ciertas modificaciones en la redacción y la estructura, así como pueden incluir algunos aspectos innovadores.

Este hecho se agrava en el caso que nos ocupa, en el que un estado emancipado toma como ejemplo un texto originario de su metrópolis, al que considera su opresor y del cual pretende desvincularse políticamente. Por ello es preciso ser prudente a la hora de establecer cuáles son las influencias de la Constitución doceañista en los procesos constituyentes y emancipadores de Iberoamérica, que están repletos de elementos gaditanos, pero también de otros originarios de las particularidades de la región.

Las últimas investigaciones y publicaciones refuerzan la tesis de que el influjo que el texto doceañista tuvo en la América hispana de principios del siglo XIX es un hecho fácilmente contrastable. Además, estos recientes trabajos de investigación han señalado que dicha influencia está presente en una mayor medida, superando con creces lo que la historiografía había considerado tradicionalmente hasta entonces.

.

1. INTRODUCCIÓN

Con motivo del bicentenario de la promulgación de la Constitución española de 1812, proliferaron en España numerosas publicaciones, monografías y diversos trabajos dedicados al estudio y análisis de la carta gaditana. Un texto constitucional que ya había sido profusamente tratado por la historiografía y por el constitucionalismo español pero cuyo interés se ha reavivado recientemente tanto en España como en Iberoamérica.

El estudio del impacto que Cádiz tuvo en el constitucionalismo de la región iberoamericana es vital para comprender los fuertes vínculos existentes entre España y los estados americanos con los que compartimos historia, valores y un acervo común innegable. Las relaciones España-Iberoamérica se caracterizan por sus luces y sombras y a menudo están plagadas de prejuicios y recelos que en ocasiones dificultan los vínculos cordiales de cooperación a la que estamos inevitablemente abocados.

Es por tanto tarea pendiente construir una memoria histórica de nuestro pasado común. Un relato que potencie los aspectos más brillantes de una historia compartida que nos permita afianzar nuestras buenas relaciones de cara al siglo XXI.

Sin embargo, la lectura de la historia no puede centrar sus esfuerzos únicamente en resaltar dichos elementos positivos, ya que estaríamos sustituyendo la Historia, disciplina científica objetiva, por una memoria construida subjetivamente mediante una falsa idealización de una realidad compleja.

Por ello, en el presente trabajo orientaré mis esfuerzos a reforzar la idea de que la Constitución española de 1812 y su repercusión en América refuerza los

vínculos y valores iberoamericanos. Las Cortes de Cádiz supusieron un punto de encuentro iberoamericano donde se llegaron a proponer diversos proyectos innovadores que avanzarían hacia la conformación de un Estado-nación transoceánico, donde se garantizara la igualdad y participación política de todos los territorios de la Monarquía.

Una igualdad relativa e imperfecta, ya que a pesar de aspirar a superar el binomio metrópolis-colonias, excluía del proyecto tanto a mujeres como a españoles afrodescendientes.

En primer lugar, analizaré el contexto histórico y las circunstancias excepcionales que favorecieron el surgimiento del liberalismo español, un liberalismo que nació sitiado en un extremo de la Península y que parecía esquivar no sólo al ejército napoleónico sino también a la Monarquía española, que permanecía cautiva en Francia.

A continuación, trataré los distintos planteamientos y posturas enfrentadas en Cádiz que pretendían dar una nueva configuración a un imperio transoceánico en decadencia. La participación en las Cortes de delegados hispanoamericanos es vital para comprender la influencia que el texto tuvo posteriormente en Iberoamérica. Estos representantes retornarán empapados de unas ideas liberales de libertad que en último término inspirarán y allanarán los pasos para la emancipación de las colonias.

También trataré el alcance del texto gaditano en materia de derechos, analizando el tema de la raza y la ciudadanía, así como el debate que se dio en relación a una posible abolición de la esclavitud.

En segundo lugar, analizaré cronológicamente los procesos constituyentes de cinco estados iberoamericanos, habiendo seleccionado países de Centroamérica, Caribe y Cono Sur, con el fin de obtener una visión más global de derecho comparado tomando los casos más paradigmáticos de cada área. He querido incluir también a Portugal, la otra nación iberoamericana de la península ibérica y cuya carta magna, de claras inspiraciones gaditanas, repercutió notablemente en el constitucionalismo brasileño y en su proceso emancipador.

En definitiva, el trabajo pretende analizar el marco histórico que explica el nacimiento del constitucionalismo hispano, así como se establece cuál fue el alcance real, directo o indirecto, de la experiencia constitucional española de 1812 en estos cinco países iberoamericanos.

2. CONTEXTO HISTÓRICO

El siglo XIX ha sido considerado tradicionalmente por la historiografía como un siglo de revoluciones, inestabilidad, conflictos bélicos y profundos cambios que sentaron las bases del Estado liberal en Occidente. Dichas transformaciones supusieron en último término el advenimiento de lo que ha sido denominado tradicionalmente como Nuevo Régimen.

La Monarquía Hispánica de principios del siglo XIX no fue ajena a los fuertes procesos de cambio que se vivieron entonces. El modelo político, social y económico que había conocido el Imperio veía sus días contados y su desmembramiento parecía inevitable. La invasión napoleónica de la Península aceleró un proceso que ya se venía fraguando con anterioridad. El calado de los preceptos de los filósofos ilustrados, sumado a los recientes sucesos acontecidos en Norteamérica y Francia¹ habían puesto en jaque la autoridad absoluta de los monarcas del Viejo Continente.

España no fue una excepción, y como resultado del cautiverio del monarca en Bayona (Francia) y del desgobierno que caracterizó el periodo de enfrentamiento bélico, el liberalismo español nació en Cádiz, dando origen a su Carta Magna, madre del constitucionalismo hispano.

Y es hispano y no español ya que debemos englobar a todos los países herederos del extinto imperio. Territorios donde la Constitución española de 1812 fue fundamental para el desarrollo de sus respectivos procesos constituyentes, procesos que quedaron inevitablemente ligados al de la emancipación.

¹ Revolución de las Trece Colonias (1776) y Revolución francesa (1789).

2.1. Cádiz, mayo de 1810

Cádiz, al principio del siglo XIX —dice don Gregorio Marañón— era de todas las ciudades de España la que por su cultura, su finura y su sentido universal —los tres conceptos son uno y lo mismo— tenía que sentir la honda responsabilidad de aquel viento que sopló sobre el mundo en el siglo XVIII; aquel viento generoso, que era afán de saber y de multiplicar y afinar los resortes de los sentimientos humanos, que se ha querido interpretar con un sentido heterodoxo por gentes superficiales y facciosas resueltas a no comprender que, como acabó de decir, un paso adelante es un servicio a Dios. Este bendito azar dispuso que las cortes tuvieran que celebrarse en la única partícula de la península que, aunque sitiada largo tiempo por enemigos y agredida por los bombardeos, gozaba de una vida normal y se regía por la hora exacta de su tiempo; es decir, en el Cádiz cosmopolita y al mismo tiempo muy español en todas sus reacciones, incluso, desde luego, en las religiosas; en el Cádiz aquel que tenía las ventanas abiertas al espíritu del siglo, que comprendía muchas cosas, muchos matices, que rebasaba a la mera política de liberales y serviles, y cuyo símbolo fueron, precisamente, las Cortes.²

Tal y como indica el doctor Gregorio Marañón en el texto presente, Cádiz, la urbe más antigua de la Europa occidental era un enclave moderno, cosmopolita y en constante cambio que supo albergar con orgullo las Cortes del Reino en 1810.

La ciudad era junto a Sevilla el nexo de unión de la Península con las posesiones americanas, africanas y asiáticas de España. Había sido un próspero puerto desde los orígenes de la colonización americana y a sus costas arribaban naves desde todos los rincones del Imperio, cargadas de valiosas mercancías, así como personas de todos los continentes. Es destacable por ejemplo que la ciudad albergaba en el siglo XVIII hasta un 10% de población afrodescendiente proveniente del tráfico esclavista.³ Cádiz se había convertido en un punto de encuentro iberoamericano, hecho

² Marañón, Gregorio, citado por Linares Quintana, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, Argentina, Plus Ultra.

³ Morgado García, Arturo, *La vida familiar de los esclavos en el Cádiz de la modernidad (1600-1750)*, Revistas de la Universidad de Cádiz.

clave para comprender la participación de representantes hispanoamericanos en las Cortes de mayo de 1810.

La elección de Cádiz como sede para albergar las Cortes no respondió tanto al dinamismo y atractivo de la ciudad sino tan sólo a meras razones circunstanciales. Desde el año 1807, 100.000 soldados del ejército napoleónico se habían establecido en las principales urbes españolas con el objeto de derrocar a la dinastía de los Borbones y establecer una monarquía parlamentaria en la figura de José Bonaparte. Unos meses más tarde, las clases populares se sublevaron contra el ejército napoleónico en favor del monarca cautivo, Fernando VII, «el Deseado». Paralelamente a la guerra de Independencia se desarrolló otra revolución política que culmina con la redacción de la Carta Magna del liberalismo español, la Constitución española de 1812.

La ausencia del monarca y el bloqueo de las instituciones motivó el nacimiento de las Juntas Provinciales, asambleas de los representantes de las provincias españolas. Éstas acabarán optando por la formación de un Gobierno o Junta Central que decidiría la convocatoria de Cortes, conformándose así en Sevilla la Junta Central Suprema Gubernativa del Reino, formada por representantes elegidos por las Juntas provinciales.

La elección de Sevilla como sede de la Junta Central no es casual, sino que también responde a razones geoestratégicas vitales. Las tropas napoleónicas no se habían distribuido por la Península de manera equitativa, sino que Napoleón había descuidado el sur al haberse centrado principalmente en la capital del Reino.

Por ello, la región andaluza ofrecía a los representantes de las juntas un espacio de libertad y seguridad idóneos para convocar las Cortes. Cádiz se alzaba por tanto como la mejor candidata para recibir a los diputados españoles. La ciudad era la más alejada del ejército napoleónico gracias a su situación en el punto más meridional de la Península y además ofrecía una posición privilegiada como nudo de comunicaciones y nexo de unión entre la península y sus colonias.

Así el 1 de enero de 1810 se firmó la convocatoria de Cortes, disolviéndose la Junta Central para dar paso al Consejo de Regencia⁴. Éste tenía como funciones principales la defensa militar del sur de España, así como establecer comunicaciones con Inglaterra y con las provincias americanas. Posteriormente, fue el responsable de convocar a los estamentos noble y eclesiástico, de la elección de los representantes suplentes de América y Asia, así como también aquellos de las provincias ocupadas por el invasor que no podían elegir libremente a sus diputados.

Las Cortes, llamadas Generales y Extraordinarias se reunieron finalmente en la isla de León (Cádiz), el 24 de septiembre de 1810. Se configuraron en cámara única por diputados electos por los nuevos ciudadanos y por las Juntas Provinciales, ambos representando la nueva nación soberana.

2.2. Las Cortes de Cádiz e Iberoamérica (1810-1812)

Con la convocatoria a Cortes en 1810 comienza un periodo vital para el origen del constitucionalismo en Iberoamérica. Los representantes hispanos fueron llamados a participar en el proceso y por primera vez se trataron temas que competían directamente al continente americano. La región se convierte en un hervidero de nuevas ideas y de una profusa actividad política. Es paradigmático observar cómo en el margen de unas escasas décadas se produjo la sustitución del derecho indiano⁵ por los denominados derechos patrios, pudiendo contabilizar más de diez nuevos ordenamientos distintos en el continente.

Las posesiones españolas de Centroamérica y Sudamérica estaban, como no podía ser de otra manera, alineadas con los usos y costumbres de su metrópolis. Siglos de pertenencia a una misma realidad hispana ligaban entonces y ligan aún hoy en día la península ibérica con el continente americano. Con la llegada de los nuevos preceptos liberales se producía una dicotomía en el continente.

⁴ Consejo de Regencia de España e Indias, integrando en él todos los territorios de la monarquía hispánica.

⁵ Las «Leyes de Indias» o «Derecho especial de Indias» era el régimen jurídico aplicado para administrar los territorios ultramarinos de la Corona española desde el siglo XVI hasta la época que nos ocupa.

En 1776, el Nuevo Mundo vio nacer su primera nación soberana e independiente, los Estados Unidos de América. Inevitablemente, este joven país sirvió como modelo de inspiración para aquellas élites intelectuales de los virreinos españoles que buscaban tanto en los Estados Unidos como en la madre patria un modelo liberal que garantizara la llegada del liberalismo y la independencia. Por ello, es fácil observar en los textos constitucionales americanos de principios del siglo XIX los influjos provenientes tanto de España como de Estados Unidos y Francia. Dichas influencias varían en función del área y del momento histórico, pero están indiscutiblemente presentes en todos los procesos constituyentes de Iberoamérica.

La aplicación de la Constitución doceañista en Iberoamérica se produjo en un clima de enorme inestabilidad política, conflicto bélico y donde el ansia de autonomía e independencia dominaba la esfera política. «La Pepa»⁶ pudo aplicarse únicamente en aquellas regiones controladas por los ejércitos del monarca⁷, por lo que su influencia fue muy dispar en el desarrollo del constitucionalismo de los antiguos virreinos americanos.

El mayor influjo se dio en los virreinos de Perú y Nueva España, donde el texto gaditano llegó a estar vigente durante unos años, mientras que apenas ejerció influencia en Colombia o Venezuela, que ya habían iniciado un proceso de ruptura con la Monarquía hispánica.

La Declaración de Caracas⁸ (julio, 1811), la Constitución venezolana⁹ (diciembre 1811) o el «Acta de la Federación de las Provincias Unidas de Nueva Granada»¹⁰ (noviembre, 1811) fueron promulgados con anterioridad a la redacción de Cádiz. Parece existir consenso entre los constitucionalistas colombianos, ecuatorianos y venezolanos en negar dicha influencia, señalando que sus constituciones hunden sus bases únicamente en los textos estadounidenses y franceses. A pesar de que esta influencia es innegable, algunos autores actuales¹¹ defienden

⁶ La Carta del 12 es conocida popularmente como «la Pepa» al haber sido promulgada el día de San José.

⁷ Caribe, América Central, Quito, Perú y Chacas.

⁸ Denominada formalmente *Declaración de los derechos del pueblo y del hombre*.

⁹ *La Constitución Federal de los Estados de Venezuela* fue redactada por el célebre libertador Francisco de Miranda, que pretendía, además, otorgar la independencia a todo el territorio hispanoamericano.

¹⁰ Declaración de independencia del antiguo Virreinato de Nueva Granada (actual Colombia).

¹¹ Ignacio Fernández Sarasola, *La Constitución española de 1812 y su proyección europea e iberoamericana*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2004.

la existencia de aspectos provenientes de Cádiz que habían pasado hasta entonces desapercibidos por la historiografía tradicional. Los textos venezolanos y colombianos son anteriores a la Constitución gaditana pero contemporáneos a las Cortes de Cádiz. Por tanto, eran conocedores de la enorme actividad política desarrollada desde 1810 gracias a la prensa de la época. Así se ha explicado, por ejemplo, la paradoja que se da con respecto a la confesionalidad católica excluyente o el sistema electoral indirecto, aspectos que difieren con los textos norteamericanos y galos y que son idénticos a lo establecido por Cádiz.

Las Provincias Unidas del Río de la Plata¹², Chile y Paraguay contaban en aquel momento con el mayor grado de autonomía de la región americana, por lo que la influencia del 12 fue considerablemente menor. Sin embargo, Cádiz tampoco resultará ajena a los primeros constitucionalismos del Cono Sur.

La Constitución de Cádiz jugó un rol primordial en el desarrollo de los derechos patrios iberoamericanos, a los que nutrió con una enorme riqueza en lo que a dogmática jurídica se refiere. El texto representa los ideales jurídicos del constitucionalismo hispano en un momento en el que los valores liberales no eran universales, proponiendo una reforma política sin precedentes para la monarquía hispánica y todos sus dominios. Además, es destacable la participación de representantes de todo el Imperio, por lo que el término «hispano» se hace necesario ya que la Constitución española de 1812 constituye en sí misma una instancia de encuentro del mundo iberoamericano.

2.3. Un nuevo modelo liberal para un Imperio en decadencia.

«Considerando que los vastos y preciosos dominios que España posee en las Indias no son propiamente colonias o factorías como los de otras naciones, sino una parte esencial e integrante de la monarquía española (...) se ha servido S.M. declarar (...) que los reinos, provincias e islas que forman

¹² Antiguo virreinato del Río de la Plata, actuales estados de Argentina, Uruguay, Paraguay y parte de Bolivia.

los referidos dominios deben tener representación nacional inmediata a su real persona y constituir parte de la Junta Central (...) por medio de sus correspondientes diputados. Para que tenga efecto esta real resolución han de nombrar los Virreynatos de Nueva España, Perú, Nuevo Reyno de Granada y Buenos Aires y las Capitanías Generales independientes de la isla de Cuba, Puerto Rico, Guatemala, Chile, Provincia de Venezuela y Filipinas un individuo cada cual que represente su respectivo distrito».¹³

Este cálido y fraternal tono caracterizó la totalidad de los decretos que emitía la Junta Suprema Central con el objeto de convocar a los representantes de las colonias asiáticas y americanas. Este histórico llamamiento fue vital para la participación de los territorios españoles de ultramar, que abandonarían su estatus de colonia para pasar a ser partes integrantes de pleno derecho de una renovada monarquía.

La Monarquía hispánica, de corte absolutista, parecía no tener cabida en un mundo en transformación que avanzaba paulatinamente hacia el Estado liberal. Por ello, los diputados de Cádiz cotejaron diversos e innovadores proyectos que pretendían no sólo traer a España y sus colonias el Nuevo Régimen, sino también mantener la unidad de tan vasto imperio.

El pensamiento liberal y los conceptos ilustrados de igualdad y justicia hacían necesario plantear una nueva configuración territorial. La administración territorial imperial era flagrantemente contraria a los preceptos liberales y sometía a las posesiones ultramarinas a los designios del monarca absoluto y de la metrópolis. Además, las grandes potencias europeas habían sido testigo del éxito de la independencia de los Estados Unidos de América y eran conscientes de que el efecto contagio amenazaba la integridad de sus dominios.

Para los diputados de las Cortes de Cádiz fue por tanto vital garantizar la igualdad de todos los «españoles de ambos hemisferios»¹⁴. Una igualdad de los territorios integrantes de la monarquía que implicaba a su vez una igualdad de derechos de los nuevos ciudadanos de ambos continentes:

¹³ Decreto de la Junta Suprema Central del 22 de enero de 1809.

¹⁴ «La nación española es la reunión de los españoles de ambos hemisferios», artículo primero de la Constitución Española de 1812.

«Para evitar toda equivocación en la inteligencia del Real Decreto de 14 de febrero de este año convocando diputados de los dominios españoles de América y Asia para las próximas cortes, (...), que no debe entenderse la convocatoria como suena, de los españoles nacidos en América y Asia, sino también de los domiciliados y avecindados en aquellos países, y asimismo de los indios y de los hijos de españoles e indios; en cuya virtud, si a unos o a otros no se les hubiese tenido presentes para las elecciones, declara su majestad no haber sido su real ánimo excluir tan beneméritos vasallos acreedores a la consideración que les profesa, y dignos de la representación que deben gozar en el congreso nacional, como verdaderos españoles americanos, asegurándoles con toda la sinceridad que anima a este justo gobierno que su intención es conservarles el goce y posesión de sus legítimos derechos.»¹⁵

Esta novedosa concepción de ciudadanía y administración territorial no responde únicamente a la influencia de la Ilustración y de los valores liberales en las Cortes de Cádiz, sino que son fruto de la participación de los representantes españoles americanos en las mismas.

La lucha militar de los españoles americanos¹⁶ fue vital para defender la soberanía española frente al ejército napoleónico. Al mismo tiempo, éstos exigían por medio de la vía parlamentaria una administración descentralizada, así como pretendían cambiar su estatus de súbdito al de ciudadano de pleno derecho. Los diputados americanos defendían la idea de que, al otorgar la ciudadanía y la autonomía a los españoles americanos, se mitigarían los ánimos de quienes ansiaban la independencia total, que ya habían iniciado su acción desde los comienzos de la guerra de Independencia.

En Iberoamérica se plantearon por tanto dos caminos hacia la soberanía, la descentralización política dentro de la monarquía española o la emancipación total. Con la acción de las Cortes de Cádiz parecía que la configuración de un imperio regido por una monarquía de corte absoluto era inviable para los americanos. La única vía para la continuación de tan vasto imperio sería por tanto la conformación

¹⁵ *Decreto adicionado al de 14 de febrero de 1810 para que los indios puedan elegir representantes a las cortes del reino*, México, 19 de diciembre de 1810.

¹⁶ Término genérico referido a los habitantes de los territorios españoles en América.

de un verdadero Estado-nación liberal transoceánico regido por una monarquía parlamentaria o siendo constituido en forma de república federal¹⁷.

La carta gaditana constituyó el fundamento real del cual partieron los movimientos constitucionales en Iberoamérica, así como sirvió de instrumento político para la independencia de los jóvenes estados. Es paradójico observar cómo lo establecido por Cádiz pretendía redefinir las bases de la decadente monarquía sin con ello pretender el desmembramiento del Imperio. Sin embargo, parece que sus preceptos alimentaron aún más los movimientos independentistas del continente americano, siendo nocivos en último término para los intereses de España. El fracaso del proyecto liberal y la vuelta a la monarquía absoluta frustraron el ideal de Estado-nación transoceánico que sustituiría al tiránico imperio absolutista. Muchos académicos defienden la idea de que la continuación del régimen que Cádiz pretendía establecer habría frenado la independencia de los virreinos españoles en América. Este futurible utópico mantiene que la aplicación y consolidación de Cádiz en Iberoamérica habría conformado un moderno Estado transoceánico basado en la justicia igualdad soberana de sus territorios y todos sus habitantes, una igualdad que deberá ser convenientemente matizada en el siguiente epígrafe.

2.4. La gran omisión de Cádiz: La esclavitud

A los españoles que por cualquier línea son habidos y reputados por originarios del África, les queda abierta la puerta de la virtud y del merecimiento para ser ciudadanos: en su consecuencia las Cortes concederán carta de ciudadano a los que hicieren servicios calificados a la Patria, o a los que se distingan por su talento, aplicación y conducta, con la condición de que sean hijos de legítimo matrimonio de padres ingenuos; de que estén casados con mujer ingenua, y avecindados en los dominios de las Españas, y de que ejerzan alguna profesión, oficio o industria útil con un capital propio.¹⁸

La Constitución española de 1812 establece de manera hábil y sutil la exclusión de los españoles de raza negra a la ciudadanía. Ésta era únicamente conce-

¹⁷ Modelo estadounidense aplicado al imperio español. Proyecto planteado por parte de algunos de los sectores más liberales de los diputados americanos de Cádiz.

¹⁸ Artículo 22 de la Constitución española de 1812.

dida a aquellos españoles afrodescendientes que hubieran realizado alguna hazaña relevante para España y que fueran hijos de un matrimonio ingenuo¹⁹. Este hecho es vital, ya que el sesgo establecido, a pesar de ser indiscutiblemente de naturaleza racial va ligado al clásico debate ilustrado de la esclavitud, de claras implicaciones económicas. Las Cortes de Cádiz fueron, como no podía ser de otra manera, un foro idóneo para tratar la tan polémica abolición de la esclavitud, poniendo en riesgo la prosperidad económica del Imperio.

El tema que nos ocupa en el presente epígrafe no es por tanto únicamente de naturaleza racial, sino que entraña asimismo implicaciones de carácter económico. Es relevante observar cómo durante los siglos de colonialismo, la Monarquía hispánica había redactado un corpus legislativo a favor de los indios –a pesar que dichas leyes no siempre eran aplicadas- mientras que se había obviado a la población afrodescendiente del Imperio. Por ello, la participación de «indios»²⁰ en el proceso electoral que envió representantes americanos a Cádiz contrasta con la absoluta exclusión de la población afrodescendiente del continente, que era muy superior a la de otros territorios del Imperio.

Este doble rasero a la hora de categorizar a población india y negra se hizo plausible en Cádiz. El canónigo Beye de Cisneros, representante de la Nueva España señala: «Los españoles y los indígenas se unen sin problema a las mulatas, pero no se casan con ellas por no transmitir a su descendencia la infamia del color»²¹

A pesar de haber sido cuna del liberalismo español y haber engendrado la primera carta de derechos de nuestro país, Cádiz era paradójicamente el mayor centro esclavista de la Península. La prosperidad económica que la ciudad conocía desde el siglo precedente se debió en gran medida a la actividad desarrollada por la Compañía Gaditana de negros²², la primera entidad española dedicada exclusivamente a la trata de esclavos. La isla del León se constituyó como un punto de conexión clave entre las costas occidentales de

¹⁹ Término de la época referido a los españoles libres.

²⁰ Término de la época que designa la población autóctona del continente americano en contraposición con la criolla, que hunde sus orígenes en la península ibérica.

²¹ Rieu-Millán, Marie Laure, *Los diputados americanos en las cortes de Cádiz*, CSIC, Madrid, 1990, p.159.

²² Fundada en septiembre de 1765.

África y las plazas españolas en el Caribe. La Compañía Gaditana de negros llegó a establecer una importante factoría en la Habana durante su etapa de máximo esplendor, convirtiendo a Cuba en la mayor receptora de esclavos africanos.

El declive de tan ominosa actividad comenzó escasas décadas antes de la convocatoria de Cortes en Cádiz y se vio duramente golpeada por el Acta de Comercio de esclavos²³, decretada por el Reino Unido en 1807.

VENTA DE ESCLAVOS.

UNA NEGRA se vende, recién parida, con abundante leche, excelente lavandera y planchadora, con principios de cocina, joven, sana y sin tachas, y muy humilde: darán razón en la calle de O. Reilly n.º 16, el portero. 6 30

UNA NEGRA se vende por no necesitarla su dueño, de nación conga, como de 20 años, con su cria de 11 meses, sana y sin tachas, muy fiel y humilde, no ha conocido más amo que el actual, es regular lavandera, planchadora y cocinera: en la calle del Baratillo casa n.º 4 informarán. 31

24

Mientras el Diario mercantil de Cádiz aún publicaba anuncios dedicados a la venta de seres humanos, los diputados de las cortes debatían la legitimidad de la esclavitud, que quedaba inevitablemente en entredicho por los valores ilustrados de décadas anteriores, así como los nuevos preceptos del liberalismo.

Aunque es cierto que a todas las clases se deben considerar iguales no se ha creído conveniente que todos gozasen el derecho de ciudadanos como son los negros y otros que están reducidos a la durísima suerte de sufrir el pesado trabajo que se les impone y por razón política, los mismos señores americanos exigieron que fuesen excluidos todos estos individuos del ejercicio activo de los derechos de ciudadanos²⁵

Así argumentaba Agustín de Argüelles la exclusión a la ciudadanía de los españoles afrodescendientes, que se materializará finalmente con el artículo 22 de la carta gaditana. Según Argüelles la omisión de sus derechos de ciudadanía

²³ «An Act for the Abolition of the Slave Trade». Acta para la abolición de la esclavitud.

²⁴ Figura: Anuncios dedicados a la trata de esclavos en el Diario mercantil de Cádiz (siglo XIX)

²⁵ Diario de Sesiones. 23 de enero de 1811.

responde a la exigencia de los diputados americanos, que se veían amenazados por la sangrienta revolución acontecida en la colonia francesa de Santo Domingo y Haití en 1804. Muchos defendían la tesis de que conceder la ciudadanía a los negros y favorecer su participación política evitaría precisamente una rebelión de las mismas características. Otros mantenían que hacerlo rompería el *statu quo*, favoreciendo la revolución política de una población negra muy numerosa en lugares como la isla de Cuba o Nueva Granada. Es destacable observar cómo el delegado por Caracas, enclave con gran presencia de esclavos, mantenía que «En cuanto a que se destierre la esclavitud lo apruebo como amante de la humanidad, pero como amante del orden político, lo repruebo»²⁶. Parece ser que existía unanimidad a la hora de considerar la esclavitud como una lacra social pero su coste económico y político real impedía su completa abolición.

La amenaza al orden político a la que se refiere el diputado venezolano se sumaba a la amenaza de carácter económico que la abolición traería a lugares como la isla de Cuba, que era entonces el mayor productor de caña de azúcar, actividad sostenida gracias a la mano de obra esclava. Es por ello que las presiones del diputado cubano Jáuregui²⁷ consiguieron tumbar la proposición del representante mejicano por Tlaxcala, José Miguel Guridi y Alcocer, quien pretendía la abolición progresiva de la esclavitud. Jáuregui tuvo grandes apoyos que influyeron en la no presentación del proyecto de Guridi en las Cortes, destacando por ejemplo las palabras del diputado cubano Juan Bernardo O’Gavan:

La esclavitud es beneficiosa para los africanos: escapan a la barbarie de su país de origen, se cristianizan y viven bastante bien en las Antillas porque los amos son bondadosos; viven mejor que muchos artesanos y asalariados libres de algunos países europeos.

Finalmente, Agustín de Argüelles presentó otra proposición que limitase el comercio de negros y permitiría la no perpetuación de la esclavitud en la estructura económica del imperio. Ésta fue una proposición ciertamente más conservadora que la propuesta por Guridi, sin embargo, supuso de alguna manera una

²⁶ Diario de Sesiones. 9 de enero de 1811.

²⁷ Andrés de Jáuregui y Aróstegui, aristócrata habanero de origen vasco.

comunión entre posiciones tan antagónicas como las que allí se trataron y evitarán efectivamente en último término la perpetuación de la esclavitud en España.

Observamos cómo a principios del siglo XIX existía aún en España una escasa voluntad a la hora de enfrentar el tema de la abolición. Sin embargo, las Cortes de Cádiz pusieron por primera vez en la mesa un tema que podía haber convertido a España en una de las primeras potencias abolicionistas del mundo. Fue un debate tímido y cauteloso que se mantuvo durante casi todo el siglo y que no conocería fin hasta la abolición de la trata de esclavos en el año 1886.

3. LA CONSTITUCIÓN MEJICANA DE APATZINGÁN DE 1814

La Constitución gaditana comenzó a editarse y jurarse en el Virreinato de Nueva España²⁸ a partir de los meses de septiembre y octubre de 1812, estando vigente entonces y posteriormente durante el denominado Trienio Liberal²⁹. Su vigencia fue corta, pero pronto se comenzaron a atisbar los efectos de su aplicación, que reducían los poderes del virrey y otorgaban a la región una cierta autonomía.

Al igual que en la Península, proliferaron las Diputaciones Provinciales y las Juntas, que supusieron la transferencia de poder de la Corona hispánica a las comunidades locales, contribuyendo así a la desintegración del espacio político virreinal.

En este contexto de creciente autonomía, la Constitución gaditana favoreció la promoción de las ideas liberales de igualdad y libertad, que acabaron alimentando el movimiento independentista mejicano. Éste se alimentó desde sus orígenes de dicha Carta Magna para justificar en gran medida sus propósitos y vio en Cádiz su principal fuente de inspiración para la redacción de las primeras constituciones mejicanas.

²⁸ Demarcación territorial surgida desde los orígenes de la colonización que comprendía casi la totalidad de Centroamérica y una buena parte de Norteamérica.

²⁹ El Trienio Liberal o constitucional (1820-1823) supuso la restauración de la Constitución de 1812 y del sistema liberal en España y sus posesiones de ultra mar.

3.1. Una Constitución para la América mejicana

El Congreso de Anáhuac, legítimamente instalado en la ciudad de Chilpantzingo de la América septentrional por la provincias de ella, declara solemnemente, (...) ha recobrado la soberanía usurpada: que en tal concepto queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español: que es árbitra para establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior: para hacer la guerra y paz, y establecer alianzas con los monarcas y repúblicas del antiguo continente, no menos que para celebrar concordatos con el Sumo Pontífice romano, para el régimen de la Iglesia católica, apostólica, romana, y mandar embajadores y cónsules: que no profesa ni reconoce otra religión más que la católica, ni tolerará ni permitirá el uso público ni secreto de otra alguna: que protegerá con todo su poder y velará sobre la pureza de la fe y sus demás dogmas y conservación de los cuerpos regulares.

Con la presente declaración, los diputados representantes de las diversas provincias reunidos en el Congreso de Anáhuac el 6 de noviembre de 1813, se promulgó la independencia de las provincias alzadas de la Nueva España.

Es el denominado *Acta solemne de la declaración de independencia de la América Septentrional* y supone el primer documento legal que establece la emancipación de una gran parte del territorio centroamericano³⁰.

Con la declaración de independencia era necesaria la redacción de una Constitución, empresa que no sería fácil dada la situación de guerra de liberación contra el bando realista³¹. En este contexto, la redacción de la Carta Magna mejicana tendría como objeto principal establecer una forma de gobierno para el joven país, así como la creación de una carta de derechos.

Así como el texto gaditano, la Constitución de Apatzingán fue redactada en una localidad secundaria y alejada de los centros de decisión políticos tradicionales. El Con-

³⁰ El territorio de la «América Septentrional» corresponde con los actuales estados de Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Belice, Guatemala, México y el suroeste de los Estados Unidos (cedidos tras el Tratado Guadalupe-Hidalgo en 1848).

³¹ Los realistas o el Ejército realista son las denominaciones empleadas para referirse a la armada destinada a la defensa de la soberanía española y de los intereses de la Monarquía hispánica. Estaba compuesta tanto por españoles peninsulares como españoles americanos.

greso de Chilpancingo³², al igual las Cortes de Cádiz habían hecho cuatro años antes, se vio forzado a esquivar al ejército enemigo, que aún controlaba la mayor parte del país.

La Constitución de Apatzingán, formalmente denominada *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* fue finalmente promulgada por el Congreso de Chilpancingo el día 22 de octubre de 1814. El texto fue aplicado únicamente en los territorios controlados por las fuerzas de los insurgentes y estuvo vigente tan sólo hasta la independencia del territorio mejicano. Por ello, nos encontramos de nuevo con un texto constitucional de aparente poca relevancia para la historia, pero donde, sin embargo, pueden encontrarse las raíces ideológicas del constitucionalismo mejicano de principios del siglo XIX.

3.2. Elementos comunes de Apatzingán con el texto gaditano

Un escueto preámbulo precede a los doscientos cuarenta y dos artículos de la Constitución de Apatzingán. El primer elemento que se aprecia es el del anhelo de independencia y el deseo de la configuración de un estado liberal completamente emancipado de la Monarquía hispánica, que es a menudo tildada de tiránica y déspota³³. Posteriormente se establecen los objetivos del texto constitucional, que son la obtención de la felicidad y prosperidad de sus ciudadanos a través de un sistema de gobierno justo materializado en la Constitución.

Este último elemento coincide con la Constitución española de 1812, aunque ambos textos difieren en la redacción. No sería riguroso por tanto establecer una relación directa con el texto gaditano, ya que la búsqueda de la felicidad y prosperidad son dos máximas liberales que pueden encontrarse en otros muchos textos liberales occidentales.

El artículo primero de Apatzingán presenta sin embargo claras similitudes con el artículo 12 de la gaditana. Ambos se ocupan de subrayar que es la religión católica, apostólica y romana la única que debe ser profesada en el Estado, coincidiendo además en la redacción.

³² También denominado Congreso de Anáhuac.

³³ Elemento presente en prácticamente la totalidad de constituciones iberoamericanas de principios del siglo XIX.

La importancia que las constituciones hispanas del XIX dedican a la religión es un elemento idiosincrásico y diferenciador con respecto a otros textos de la época. Tanto la Constitución de los Estados Unidos (1787) como la francesa de 1791 no sólo se abstienen de establecer una religión preferente y excluyente para el Estado, sino que proclaman con orgullo la libertad religiosa como derecho básico de sus ciudadanos.

El Capítulo II, que trata la materia de la soberanía, toma elementos de la *Declaración de los Derechos del Hombre y Ciudadano* (1789)³⁴, a la que se le añaden otros propios de Apatzingán, como la definición de soberanía. En esta definición se aprecia de nuevo la sombra de Cádiz: «El gobierno no se instituye para honra o interés particular de ninguna familia, de ningún hombre, ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos», fragmento muy similar al artículo segundo de Cádiz.

El artículo noveno y décimo insiste en la importancia de la soberanía de la nación mejicana, donde se intuye de nuevo la condena a la ocupación española, que aún domina la gran parte de los territorios mejicanos.

A continuación, se suceden tres artículos genuinos de Apatzingán en materia de derechos. Éstos presentan un gran avance con respecto a otros textos contemporáneos donde se limita en mayor medida el derecho de sufragio o el de acceso a la ciudadanía. La Constitución de Cádiz establece diversas categorías a los «habitantes de las Españas»³⁵ en función de la renta, la actividad económica desempeñada o la raza.

Apatzingán desarrolla un capítulo completo en materia de derechos³⁶, desplegando una declaración de derechos de la que el texto gaditano carece³⁷.

A pesar de que Cádiz no cuenta con una carta de derechos como tal, la Constitución de Apatzingán mantiene sus mismos preceptos. Sin embargo, parece exis-

³⁴ A través de la *Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de Caracas* (1811).

³⁵ Término que engloba tanto a la España peninsular como a la americana, es decir, los españoles de ambos hemisferios.

³⁶ *Capítulo V: De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos.*

³⁷ La Constitución de Cádiz recoge los diferentes artículos en materia de derechos dispersados por todo el texto, rompiendo así con el modelo francés.

tir consenso al afirmar que en la carta de derechos del texto mejicano sienta sus bases en la *Declaración de derechos del pueblo y del hombre de Caracas* (1811).

Ésta se inspiró a su vez en la Constitución jacobina y a pesar de que suprime ciertos artículos como la libertad de reunión y culto, supera con creces a Cádiz en el alcance de sus derechos. Con respecto al sufragio, Apatzingán se presenta de nuevo mucho más generosa ya que no excluye a indios o población negra³⁸.

Una vez tratadas las materias de soberanía, ciudadanía y derechos, la segunda parte de la Constitución es dedicada plenamente a la forma de gobierno y la organización política. En ella se aprecian numerosos elementos comunes con Cádiz y tiene por objeto la transformación de la monarquía en república, así como dotar al joven estado de sus respectivas instituciones y órganos de gobierno.

El primer artículo del segundo título delimita los límites de la «América mejicana» y enumera las diversas regiones que lo componen. Además, insiste en la unidad e indivisibilidad del estado, artículo presente en la mayoría de constituciones del momento. La enumeración de las diferentes provincias del estado toma como ejemplo Cádiz y no las constituciones francesas de entonces, que se limitan a establecer el número de departamentos y comunas de la República francesa.

En el siguiente capítulo se enumeran las supremas autoridades, cuyas funciones se desarrollarán en capítulos venideros.

En el Capítulo III se configura el Supremo Congreso, formado por representantes de cada territorio y dotados con iguales potestades³⁹. Al igual que lo establecido por el texto gaditano, serán diputados por un periodo de dos años sin poder eludir el encargo (arts. 56-58). Se establecen así mismo los derechos y obligaciones de los representantes y se enumeran los posibles delitos contra el Estado⁴⁰.

Es destacable la idéntica redacción de alguno de los artículos aquí tratados; «Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso,

³⁸ Elemento que contrasta con lo adoptado por los textos constitucionales del Virreinato de Nueva Granada, que reservan el voto únicamente a «criollos y pardos acomodados»

³⁹ «Iguales todos en autoridad» (art. 48)

⁴⁰ «Por los delitos de herejía y apostasía y por los de estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos» (art.59)

ni por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos por ellas», artículo 128 de Cádiz frente al artículo 59 de Apatzingán; «Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacérseles cargo de ellas».

A continuación, se delimitan los requisitos para poder acceder al cargo de diputado, que coinciden ampliamente con lo establecido por la Constitución francesa de 1795 y por la de Cádiz. Es destacable la recurrente insistencia señalada en relación la importancia de las incompatibilidades, tratadas en diversos artículos⁴¹. No es ingenuo pensar que dicho empeño en señalar las incompatibilidades exprese de alguna manera el rechazo al clientelismo y la endogamia propios de la vieja burocracia borbónica del Virreinato de la Nueva España.

El texto llega a dedicar hasta cuarenta artículos al proceso electoral, que copia lo establecido por la Constitución doceañista. De nuevo se aprecia la literalidad de ambos textos o mínimas variaciones en los artículos correspondientes. Véase por ejemplo el artículo 47 de Cádiz; «(...) hallándose juntos los ciudadanos que hayan concurrido, pasarán a la parroquia con su presidente, y en ella se celebrará una misa solemne de Espíritu Santo por el cura párroco, quien hará un discurso correspondiente a las circunstancias.» y su coincidencia con el artículo 69 de Apatzingán; «Estando juntos los ciudadanos electores, y el presidente, pasarán a la iglesia principal, donde se celebrará una misa solemne de Espíritu-Santo, y se pronunciará un discurso análogo a las circunstancias por el cura, u otro eclesiástico»

En las atribuciones del Supremo Congreso se continúa la línea de Cádiz, con ciertas divergencias en la redacción. Atribuciones que Cádiz establece en la figura del rey que pasan consecuentemente a ser las del Supremo Congreso en Méjico.

Apatzingán, sueño liberal frustrado por las fuerzas realistas, proclamó la soberanía del pueblo, la libertad y la igualdad, así como otros principios básicos del liberalismo. Eran las armas ideológicas para obtener la tan ansiada emancipación y ganarle la batalla a España.

Por ello, su importancia queda íntimamente ligada con la independencia de Méjico y la lucha contra la Monarquía borbónica. Hecho paradójico si tenemos

⁴¹ El art. 46 lo trata con carácter general y es profusamente especificado en los arts. 53 al 55

en cuenta que el texto hunde sus bases en la Constitución española de 1812, que no dejaba de ser la Carta Magna del régimen que oprimía entonces a la llamada «América Septentrional».

4. EL CONSTITUCIONALISMO CHILENO Y LA CONSTITUCIÓN DOCEAÑISTA

El constitucionalismo chileno de la primera mitad del siglo XIX se enmarca, como no podía ser de otra manera, en la línea de lo que ocurrió en el resto del continente. En Chile pronto se instala el concepto de soberanía nacional alejada del origen divino del poder; la separación de poderes; una carta de derechos fundamentales; un sistema nacional educativo; las libertades de imprenta, de expresión y de agrupación política; un nuevo sistema tributario y una nueva organización territorial. Al igual que en el resto de Iberoamérica, Chile instauró durante el periodo que nos ocupa, un sistema de gobierno de corte republicano aristocrático.

Este proceso constituyente duró varios años, entre 1823 y 1830, y se caracterizó por un sistema de ensayo y error que coincidió en el tiempo con la lucha por la independencia. Durante dicho periodo se ensayan diversas constituciones y leyes federales que perseguían el acuerdo entre las regiones que compondrían el nuevo Estado.

La historiografía considera estos años como los de mayor discusión política y jurídica que ha conocido el país, así como los de mayor libertad de expresión e imprenta. Son los años en los que se sentaron las bases para la configuración de un nuevo país, bases que surgieron siempre desde la tolerancia y el dialogo, periodo que finalizó con el estallido de una guerra civil.

La voluntad de cambio y la proliferación de ideas nunca faltaron, sin embargo, el joven país no contaba con los medios necesarios para desarrollar tan ambiciosas reformas. Sumado a este hecho, las reformas se enfrentaron a la oposición de aquellos que verían afectados sus intereses.

Por todo ello, el periodo constitucional más prolífico de Chile finalizará con una cruenta guerra civil que acabó con el sueño liberal. El ejército de Concepción, apoyado por el sector pelucón⁴² y los estanqueros⁴³ vencieron en la contienda poniendo fin a las prácticas democráticas vigentes e instaurando un periodo de fuerte autoritarismo presidencial, materializado en la Constitución de 1833.

Se inauguró así un periodo de estabilidad política e institucional con dicha Constitución que estuvo vigente por más de noventa años. Una Constitución que supo respetar la idiosincrasia indiana con una apariencia y ritualidad republicana.

Y es aquí donde es destacable la importancia de la Constitución doceañista en el porvenir constitucional y jurídico de Chile. Cádiz supo adaptar las ideas liberales a la mentalidad imperante, fue un puente entre el constitucionalismo y el tradicionalismo reinante en la Península.

4.1. La «Patria Vieja»

En 1811 la Junta de Gobierno encargó la redacción de un proyecto de Constitución, texto que nunca llegó a estar vigente, al igual que la denominada Declaración de los Derechos del Pueblo de Chile.

Estos dos proyectos han sido tradicionalmente considerados por la historiografía como únicos por su originalidad en tanto en cuanto no parecen contar con la influencia de ningún otro texto constitucional, ni europeo ni americano. Es destacable la particularidad de su léxico, que queda claramente alejado de la tradición constitucionalista liberal y parece responder a una realidad americana única.

En dicho proyecto se sostiene que «Fernando VII o la persona física o moral que señalase el Congreso, serán reconocidos en Chile como jefes constitucionales de la nación». Nunca se pretendió romper con España y la monarquía constitucional era el modelo político preferente, siendo conocido este periodo como «patria vieja».

⁴² Sector realista formado por la aristocracia de origen peninsular.

⁴³ Conservadores que estaban dedicados al comercio de tabaco.

Su originalidad radica en la terminología indiana, no liberal ni constitucional, en lo que respecta a la redacción de los derechos. Se consagran los derechos de la propiedad, habeas corpus, la presunción de inocencia y, en definitiva, la libertad de los hombres, que se expresa curiosamente de la siguiente manera: «el principio moral: No hagas a otros lo que no quieras que hagan contigo».

El malestar surgido del dominio de la élite realista que gobernó el país entre 1810 y 1814 acabaron por romper con la idea de la patria hispanoamericana y traer los deseos de emancipación, viendo así morir el sueño americanista de la patria vieja.

4.2. La Constitución de 1818

La Constitución chilena de 1818 ha sido tradicionalmente considerada como la transición del derecho indiano al constitucionalismo moderno. Ésta fue una carta otorgada que pretendía reforzar las fuerzas de un nuevo gobierno liberal que se había impuesto al bando realista.

Es la Constitución del periodo llamado «Patria Nueva», caracterizado por la consolidación del proceso de independencia y el establecimiento del proyecto político de organización del Estado.

A pesar de que su contenido cuenta con los clásicos principios del constitucionalismo y la Ilustración, la Constitución de 1818 aún presenta una notable terminología indiana.

El texto apenas contó con influencia de la Constitución gaditana, aunque existen ciertas similitudes en cuanto a los principios desarrollados.

Al igual que en Cádiz, se consagra la confesionalidad católica del Estado, así como el principio de la soberanía nacional y las limitaciones a la autoridad del «Director Supremo»⁴⁴, a semejanza del monarca español.

Asimismo, ambas Constituciones resaltan la importancia del poder judicial, aunque la chilena contiene pocas disposiciones de carácter dogmático y muchas de naturaleza reglamentaria. Además, se establecen dos tribunales, el Supremo Tribunal Judicial y la Cámara de Apelaciones.

⁴⁴ Denominación que recibe el jefe del Estado y del Gobierno chileno hasta el año 1824.

4.3. La Constitución de 1822

La renuncia de Bernardo O'Higgins⁴⁵ de su cargo como Director Supremo de Chile es considerado por la historiografía como el final del proceso de emancipación, que había comenzado en 1818 con el Acta de Independencia de Chile. Unos meses antes de la retirada de O'Higgins se promulgó un texto constitucional que apenas tuvo una vigencia de tres meses. Sin embargo, su repercusión será vital en las constituciones chilenas de años venideros, así como para la configuración del joven país.

«O'Higgins se vio obligado a dictar la Constitución de 1822, que fue, en gran parte, copia de la que confeccionaron las Cortes de Cádiz, el año 1812...»⁴⁶

Tal y como rezan las palabras del presidente de la República en 1925, la Constitución de 1822 tomó como modelo la Constitución gaditana tanto en forma como contenido. A pesar de las innegables similitudes, la comisión redactora negó cualquier conexión o inspiración con el proceso gaditano ya que la voluntad era la creación de un país nuevo, alejado de su antigua metrópolis.

En el preámbulo de la misma se llega a afirmar que el texto se sirve de «los mejores modelos, principalmente los del país clásico de la libertad, los Estados Unidos».

A pesar del intento de desvincular la joven nación con su madre patria, hoy en día existe un claro consenso al afirmar que la influencia de la Constitución de Cádiz es muy significativa. Se copian artículos de manera casi textual y en otros se llega a reproducir la misma técnica legislativa.

El primer artículo reproduce fielmente lo establecido por su homólogo gaditano: «La nación chilena es la unión de todos los chilenos» a imagen y semejanza de «La nación española es la reunión de los españoles de ambos hemisferios». El segundo artículo cuenta con la misma redacción y espíritu que el del doceañista: «La nación chilena es libre e independiente de la monarquía española y de cualquier potencia extranjera: pertenecerá sólo a sí misma y jamás a ninguna persona

⁴⁵ Líder chileno de la independencia, considerado como uno de los fundadores de la República de Chile.

⁴⁶ Palabras promulgadas por Arturo Alessandri Palma, presidente de la República de Chile en 1925 con ocasión de la promulgación de la Constitución de 1925.

ni familia» en comparación con el artículo segundo de Cádiz, «La Nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona».

La cláusula territorial presente en el artículo 10 de Cádiz también tuvo su eco en la Constitución de 1822 y por medio de ésta se reprodujo en todas las Constituciones venideras. En ambos artículos se definen los límites del Estado, siendo enumeradas todas las regiones y provincias que lo conforman.

En relación a los deberes y obligaciones de los chilenos, el texto estipula las cualidades que ha de presentar un buen ciudadano; virtuoso, honrado, ser buen padre de familia, buen hijo, buen amigo, sometido a la ley y funcionario fiel, desinteresado y celoso.

Al igual que la Gaditana, la Constitución presente establece la confesionalidad del Estado, aunque se atisba un mayor respeto por la libertad de conciencia, que será respetada en el ámbito privado.

En materia de ciudadanía y pérdida de la misma pueden encontrarse artículos muy similares a los de la Constitución de Cádiz. Así observamos cómo el artículo número 15 del texto chileno sobre la pérdida de la nacionalidad es idéntica al número 24 de la carta gaditana. La principal diferencia entre los dos textos es que la chilena no establece diferencias de índole racial o territorial.

En ocasiones se observa cómo la redacción del texto chileno procura evitar la copia literal de los artículos gaditanos invirtiendo el orden de algunos conceptos o mediante la utilización de ciertos sinónimos. Véase por ejemplo que mientras la de Cádiz estipula la prohibición de adquirir la nacionalidad «por incapacidad física o moral», la chilena lo hace «por incapacidad moral o física».

En relación al Poder Ejecutivo es interesante observar cómo los poderes que la Constitución de Cádiz confieren al monarca son muy similares a los que se le atribuyen a la figura del Director Supremo en Chile, que difieren mucho de las tradicionales de un jefe de Estado propio de una república. Esto es debido a la situación de conflicto bélico que vive el país americano, que precisaba de un Ejecutivo fuerte que sustituyera a las ineficaces juntas de gobierno propias del periodo precedente.

La retórica utilizada en los artículos referentes a la regencia y al trato de supremo cuentan con una clara inspiración monárquica, destacando el Artículo 123, copia del artículo 168 del texto gaditano, donde se establece la inviolabilidad de la figura del monarca.

Otra inspiración directa se observa en la determinación de las facultades del Director Supremo como jefe de las fuerzas armadas y del ejército, capaz de nombrar a los generales, al igual que el rey español.

Con respecto a las atribuciones propias del patronato, los dos textos confieren tanto al monarca como al director supremo la capacidad para conceder o retener el pase de los decretos conciliares y bulas pontificias, siempre contando con el beneplácito del Poder Legislativo.

La Constitución chilena de 1822 también recoge la idea de Cádiz de la diputación permanente de Cortes, consistente en una comisión de miembros de las Cortes que sustituyera a las mismas en su ausencia con el objeto de garantizar la ley y la Constitución.

Es destacable señalar que la Constitución chilena de 1822 no perdurará en el tiempo ya que O'Higgins será acusado de dotarse con ella de facultades propias de un tirano. Sin embargo, representa la consolidación de la independencia chilena y supone el principio de una prolífera historia constitucional en el país americano.

4.4. La Constitución de 1828

La Constitución chilena de 1828 se caracterizó una vez más, por su corta vigencia, pero su transcendencia será vital para la historia del constitucionalismo chileno.

Es la primera carta que suprime las referencias subrepticias al texto gaditano y su preámbulo ya no está marcado por el conflicto con la Monarquía hispánica, tan habituales en los años precedentes. Es un momento en el que la guerra con España y con el bando realista parece ser ya un fantasma del pasado, por lo que los redactores de la Constitución de 1828 pretendían enfocar sus esfuerzos hacia el futuro.

El texto se le atribuye a un español que participó en las Cortes de Cádiz, José Joaquín de Mora, por lo que de nuevo encontraremos en su análisis grandes similitudes con la gaditana.

Esta Constitución institucionaliza como ninguna antes los ideales de participación democrática y control del Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo, a diferencia del texto de 1822, que otorgaba al Poder Ejecutivo funciones casi dictatoriales.

También se incorporan en el texto una serie de reformas y principios que no son *stricto sensu* propios del derecho constitucional pero que estaban siendo demandados desde principios de siglo. Son entre otros, la supresión de los mayorazgos, la propuesta de ex vinculación de bienes inmuebles o la sucesión por causa de muerte en ausencia de herederos directos. Se elevan así a rango constitucional normas y principios más propios del derecho civil.

El texto otorga al Estado nuevas instituciones, como es el caso del vicepresidente de la República, los Juzgados de conciliación o las Asambleas Provinciales, algunas de las cuales están aún presentes.

En ella se materializan algunos principios propios de la época indiana como la libre circulación de la riqueza que pretendía que la tierra, principal fuente de riqueza, fuera repartida de manera más equitativa entre los chilenos.

En el capítulo primero se empieza a intuir la influencia del texto gaditano, donde se recoge que la nación es la reunión política de todos los chilenos, reconociendo que ésta es libre e independiente de todo poder extranjero y no puede ser patrimonio de ninguna persona o familia. De esta manera queda estipulado en un único artículo lo recogido en los tres primeros de la carta gaditana.

En materia de ciudadanía y pérdida de la misma, la Constitución cuenta con gran influencia de la del texto de 1822 pero también con la gaditana, donde de nuevo se copia casi textualmente el artículo 25 de la española.

La Constitución de 1828 responde a los devenires del momento histórico. Suprime las referencias a la Corona hispánica y el ansia de la independencia y sienta las bases del Estado liberal en Chile, recogiendo tanto los principios tradicionales del constitucionalismo occidental como asumiendo la idiosincrasia indiana propia del país americano.

4.5. La Constitución de 1833

Esta Carta Magna fue, a diferencia de las precedentes, la que más vigencia tuvo no sólo en Chile sino en toda Iberoamérica. Supo sobrevivir a la evolución de lo que se llamó un rey sin corona (presidente de la República) a un mero jefe de Estado fruto todo ello de un cambio en la interpretación del texto.

Es considerada como la Constitución que superó el espíritu indiano, contando con gran influencia de la doctrina francesa e inglesa, así como la Constitución gaditana.

En el texto la nación deja de liderar el orden del texto, siendo sustituido por la cláusula territorial y por la de la confesionalidad estableciendo que «La república de Chile es una e indivisible»⁴⁷

Se establecen criterios más selectivos para los diputados en Cortes, a los que se les exige una mayor renta que las constituciones anteriores y donde los criterios distan mucho de los que establece Cádiz, que son de carácter territorial y no patrimonial.

En materia de nacionalidad apenas encontramos diferencias con la gaditana o los textos chilenos anteriores. Se continúan estableciendo las mismas causales para la pérdida de nacionalidad, presentando algunos matices.

Al igual que para la elección de diputados, se endurecen los requisitos para acceder a la ciudadanía y se presenta como la Constitución más censitaria que había tenido Chile hasta entonces.

La estructura es idéntica a la doceañista; se regulan las funciones del Poder Legislativo, seguido del Ejecutivo y finalmente el Judicial.

El poder Legislativo mantiene su rol de garante de las instituciones y la ley, con atribuciones idénticas al texto de 1828.

Al Ejecutivo se le confieren casi en su totalidad las mismas funciones que las que Cádiz confiere al monarca español. La redacción y sucesión de cargos y atribuciones es textual, coincidiendo el Artículo 82 chileno con el 171 de Cádiz.

⁴⁷ Artículo tercero de la Constitución de 1833.

El Presidente de la república tiene en definitiva las mismas facultades constitucionales que el monarca español. Es por ello que podemos hablar de un «rey sin corona».

La creación del Consejo de Estado es otra gran novedad del texto. Dicha institución es característica de las monarquías y la designación de sus miembros viene de la mano del presidente de la República.

5. EL CONSTITUCIONALISMO LUSO

He considerado preciso incluir en el análisis a Portugal, nación ibérica clave para entender la realidad iberoamericana y cuyo constitucionalismo también tuvo repercusiones importantes en el continente americano. El liberalismo llegó con anterioridad a España, por lo que nuestra Constitución de 1812 supuso un modelo inequívoco para el desarrollo de la primera constitución liberal portuguesa en el año 1822.

A pesar de contar con unos mismos principios y estructura, la carta lusa introdujo grandes innovaciones con respecto a la gaditana, ya que fueron testigo de los problemas político-jurídicos que entrañó la aplicación de Cádiz durante el Trienio Liberal. La Constitución doceañista pronto generó grandes admiradores entre los liberales portugueses configurándose el denominado «mito de Cádiz», Constitución que llegó a ser citada en Portugal como lo era la Biblia.

La inspiración del texto luso en la Constitución gaditana no es casual y responde como es lógico a razones meramente geográficas, donde los influjos y los intercambios de ideas e intelectuales resulta más sencillo, pero cuenta también con explicaciones de naturaleza política.

Según la hipótesis del profesor Ferreria Da Cunha⁴⁸, la ejecución del monarca francés Luis XVI por parte de los sectores revolucionarios más radicales en 1793, había desprestigiado notablemente la causa liberal en Portugal y por ello el modelo francés se presentaba como una amenaza para la Monarquía portuguesa. Por ello, el modelo español se alzaba como una propuesta mucho

⁴⁸ En su obra *Para uma história constitucional do direito português*.

más conservadora y razonable para el liberalismo luso, aspecto que potenció la mitificación del texto gaditano.

Algunos defendieron la aplicación en Portugal de la Constitución española de 1812, llegándose incluso a promulgarse en Brasil por medio del Decreto de 21 de abril de 1821⁴⁹. Los liberales más conservadores se opusieron frontalmente a su aplicación en base a los sentimientos nacionalistas aludiendo a la amenaza que esto podría haber supuesto para el principio de independencia de Portugal.

Gracias a la Revolución liberal de Oporto en agosto de 1820 se instauró en Portugal un régimen liberal que basó sus principios en la primera Constitución del país. Las Cortes Generales Extraordinarias y Constituyentes de la Nación portuguesa (1821-1822) habían optado finalmente por un texto basado en el modelo español pero que aspiraba a «fazer uma constituição ainda mais liberal que a espanhola»⁵⁰

5.1. La Constitución portuguesa de 1822

La coincidencia entre la Constitución portuguesa de 1822 y la española de 1812 es incluso mayor que la existente en muchas de las que han sido analizadas hasta ahora. A pesar de que el contenido y la estructura de ambos textos es prácticamente idéntica, la Constitución portuguesa de 1822 presentó notables avances con respecto a la carta gaditana.

La mitificación de la Constitución doceañista fue paulatinamente disipándose con el paso de los años entre las esferas liberales lusas. Los portugueses habían observado cómo lo dispuesto por Cádiz había fracasado como vía para acabar con las estructuras políticas del Antiguo Régimen. Por ello, y siguiendo la tesis del académico luso Ferreira da Cunha, en el presente epígrafe me centraré precisamente en los aspectos que divergen con el texto gaditano, analizando las diferencias existentes entre ambas constituciones. Dichas innovaciones pretendían responder a los aspectos que fueron objeto

⁴⁹ Revocada al día siguiente.

⁵⁰ Palabras de Ferreira da Cunha, (Universidad de Oporto) en su obra «Para uma Historia Constitucional».

de conflicto en España durante el Trienio Liberal, conflictos que los liberales portugueses pretendían evitar de antemano.

En primer lugar y con respecto al concepto de soberanía es preciso destacar que ambos textos coinciden con el establecimiento de la soberanía, que reside «esencialmente»⁵¹ en la Nación. Sin embargo, los portugueses se preocuparon de precisar, con el artículo 26 que el ejercicio de la soberanía corresponde única y exclusivamente a los diputados. Además, añade que nadie puede ejercer ningún tipo de autoridad si ésta no le ha sido derivada de la Nación. Aquí observamos claramente la intención de delimitar la autoridad del monarca, quien estaría tan sólo ejecutando lo dispuesto por las Cortes. Asimismo, el artículo 27, tras declarar la independencia de la Nación portuguesa establece que «A ela somente pertence fazer pelos seus deputados juntos em Cortes a sua Constituição ou Lei Fundamental, sem dependencia de sanção do rei». Aquí encontramos otra divergencia con el texto gaditano, que establece en la figura del monarca la potestad de sancionar las leyes. Potestad que permitió al rey Fernando VII negarse en innumerables ocasiones de sancionar las leyes provenientes de las Cortes.

Por ello, los portugueses evitaron hábilmente otorgarle este poder al monarca, que podía haberse negado a sancionar la joven Constitución desde un primer momento. Es necesario recordar que Juan VI asistió al proceso constituyente a diferencia del rey español, que, durante las Cortes de Cádiz, se hallaba cautivo en Bayona, hecho que le impedía ejercer dicha autoridad.

En cuanto a la división de poderes, también sería preciso destacar algunas diferencias importantes. Mientras que la Constitución doceañista recogía el principio de división de poderes⁵² de manera ambigua, los portugueses especificaban claramente cuáles eran las funciones de los tres poderes, perfectamente delimitados y definidos.

Nuestro texto de 1812 recoge el principio de división de poderes, pero utiliza el término «potestad», con el fin de diferenciarse con las constituciones galas⁵³. La ambigüedad de Cádiz a este respecto reside en el artículo número 15, en el que queda establecido que «la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes

⁵¹ Término presente en ambas constituciones.

⁵² Recogido en los artículos 15 a 17.

⁵³ Textualmente, «para evitar el aire de copia del francés». Actas de la Comisión constitucional.

con el rey». Esto parece inducirnos a que el poder legislativo recaer conjuntamente tanto en las Cortes como en el monarca. Sin embargo, el artículo hace únicamente referencia a los poderes regios de sancionar y promulgar las leyes provenientes de las Cortes. Por el contrario, la Constitución portuguesa de 1822 se preocupa mucho de recalcar, que la única función legislativa del monarca luso es la de sancionar leyes.

En relación al poder ejecutivo, la Constitución del 12 confiere exclusivamente al monarca la titularidad del mismo. El texto portugués, como resultado de la observación de la experiencia española, establece una «cotitularidad» del poder ejecutivo, que recae en el monarca y en los ministros (secretarios de Estado). De esta manera se podía exigir la responsabilidad a los secretarios más fácilmente que en el sistema español. Asimismo, los portugueses establecieron rotundamente y sin ambigüedad ninguna el principio de independencia de los tres poderes, con el objeto de acabar lo acontecido durante el Trienio Liberal, en el que el legislativo tomó un peso excesivo frente a los otros dos poderes. Por ello, la Constitución portuguesa de 1822 establece que «cada um destes poderes é de tal maneira independente que um não poderá arrogar a si as atribuições do outro»⁵⁴

En cuanto a la categorización del gobierno es preciso destacar de nuevo cómo el texto portugués se ocupa de acotar los poderes regios. Mientras que Cádiz define al gobierno como una «Monarquía moderada hereditaria»⁵⁵, el gobierno portugués era «O Governo da Nação Portuguesa é a monarquia constitucional hereditaria, com leis fundamentais que regulem o exercicio dos três poderes políticos»⁵⁶

El origen del poder divino del monarca no había quedado aclarado en nuestro texto, mientras que los portugueses se habían desvinculado de tan arcaico concepto estableciendo que la autoridad del monarca provenía de la Nación. Asimismo, las prerrogativas del rey luso quedaban enormemente reducidas con respecto a Cádiz, limitando aún más sus poderes, con miedo a lo que ocurría con los designios despóticos de Fernando VII.

⁵⁴ Artículo 30 de la Constitución de 1822.

⁵⁵ Artículo 14 de Cádiz, donde el término «moderada» presenta de nuevo una ambigüedad notable.

⁵⁶ Artículo 29 de la Constitución portuguesa de 1822.

En cuanto a la carta de derechos, la Constitución portuguesa de 1822 superó notablemente lo establecido por Cádiz, que la sitúan como una de las constituciones liberales más conservadoras a este respecto. El texto portugués es más próximo a las constituciones francesas, ya que copia los títulos dedicados a los derechos y deberes individuales de los ciudadanos, a diferencia de la carta gaditana, que dispersa los artículos dedicados a los derechos por todo el texto constitucional. Los diputados españoles se ocuparon una vez más, de distanciarse del léxico y la estructura de los textos galos.

Como hemos podido observar, la Constitución portuguesa de 1822 coincide notablemente en contenido y estructura con la carta gaditana pero no se preocupa en dotar a su texto de una cierta originalidad con respecto a los textos franceses de décadas precedentes. A los influjos del texto de Cádiz en el proceso constituyente portugués es preciso además añadir la influencia de la esfera política en España, que sirvió de experiencia para los liberales portugueses y que supuso en último término, la creación de una Constitución mucho más acorde con los preceptos liberales de la época.

6. LA CONSTITUCIÓN PERUANA DE 1823

La influencia de la Constitución española de 1812 fue mucho mayor en el Perú que en otras regiones americanas donde se habían formado las Juntas Revolucionarias con el objeto de romper con España. El caso peruano se enmarca dentro de la línea de lo ocurrido en Méjico en los albores de la independencia, donde la Carta gaditana llegó a aplicarse durante un corto periodo de tiempo. Además, la presencia de diputados peruanos en las Cortes de Cádiz fue mucho más numerosa que la de otros territorios del continente.

Cádiz fue recibida en el antiguo Virreinato del Perú con gran entusiasmo y parecía ser para los criollos peruanos la tan esperada respuesta a sus pretensiones autonomistas. Con la convocatoria a Cortes se hicieron necesarios los procesos electorales y el nacimiento de los ayuntamientos constitucionales, hecho trascendental que suponía para los peruanos el ejercicio de sus derechos como nuevos ciudadanos.

Así recoge un periódico chileno el ambiente de la ciudad de Lima tras haberse formado la junta preparatoria de elecciones:

«El nombre solo de Junta ha resonado en estos oídos sensibles con una armonía inexplicable: la idea de elecciones libres, de funcionarios públicos, y depositarios de la confianza del Pueblo: la voz ciudadano repetido por sigarreros, y cobradores de cofradías: la amobilidad de los empleados: la necesidad de entrar a esta clase por la forzosa puerta de la virtud, y el mérito: la circunstancia de que los litigios no se han de terminar a tres mil leguas de distancia por jueces, que ignoran hasta la situación geográfica de los ocurrentes: la disminución de las facultades ilimitadas de los semi-Dioses: y sobre todo el permiso por hablar de sus propios intereses, y derechos: ha disipado en un momento aquel

nublado denso que ocultaba los prestigios con que estaban encadenadas las almas. Es asombrosa la igualdad que empieza a reynar entre los Generales, Regentes, Obispos, y grandes señores. Todo, todo nos acerca al feliz estado a que el destino nos conduce»⁵⁷

El entusiasmo que trajo la aplicación de «la Pepa» en Perú se disipó en el momento en el que Fernando VII la aboliese en mayo de 1814. Surgieron entonces dos facciones políticas enfrentadas: por un lado, los realistas que aceptarían la vuelta al absolutismo y al orden virreinal, por otro, los liberales criollos que habían defendido la aplicación de la Constitución de 1812 y que consideraban entonces que la emancipación era la única vía posible para la llegada del liberalismo al Perú. Aquí nos hallamos efectivamente con un ejemplo paradigmático de la tesis que defiende que los valores liberales que la Constitución gaditana proyectó en América alentaron en último término el movimiento independentista. Los ideales de soberanía popular en la elección de los ayuntamientos constitucionales, la libertad de imprenta, de pensamiento y expresión o la igualdad entre españoles peninsulares y americanos tendrían cabida únicamente en una república independiente de la Monarquía hispánica absolutista.

Parece que existe consenso al afirmar que el influjo de la Carta gaditana en el desarrollo del constitucionalismo peruano es mucho mayor al que tuvieron la Constitución estadounidense o los textos galos. La propia Asamblea Constituyente, presidida por un representante peruano que había asistido a las Cortes de Cádiz, Francisco Javier de Luna, declaró que la Constitución peruana de 1823 debió «su inspiración en la teoría del contrato social de Rosseau y la propia Constitución de 1812».

6.1. El impacto de Cádiz en la Constitución peruana de 1823

En un primer cotejo de ambos textos se aprecia la casi exactitud de la estructura de las dos constituciones. Lo único en la que difieren a este respecto es en la denominación de «títulos y capítulos» de la española frente a las «sec-

⁵⁷ «Capítulo de carta de un chileno residente en Lima». *La Aurora de Chile*. Santiago, 7 de enero de 1813, p.3. (texto original)

ciones y capítulos» de la peruana. La Constitución comienza, como en casi la totalidad de los textos constituyentes iberoamericanos y siguiendo el modelo gaditano con una referencia a Dios, que inspira a los legisladores en búsqueda de la justicia.

Destaca también la omisión en el texto peruano de los capítulos referidos al monarca español, que había optado desde el principio por una forma de gobierno republicana. Muchas de las atribuciones con las que el rey español cuenta son transferidas del ejecutivo al poder legislativo (Asamblea y Congreso) alineándose así con lo establecido en los Estados Unidos y Francia.

A continuación, analizaré los principios constitucionales doceañistas que están presentes en la constitución peruana que nos ocupa:

1. Soberanía nacional:

Artículo 1. Todas las provincias del Perú reunidas en un solo cuerpo forman la nación peruana.

Artículo 2. Ésta es independiente de la monarquía española, y de toda dominación extranjera; y no puede ser patrimonio de ninguna persona ni familia.

Artículo 3. La soberanía reside esencialmente en la nación, y su ejercicio en los Magistrados, a quienes ella ha delegado sus poderes.

Artículo 4. Si la nación no conserva o protege los derechos legítimos de todos los individuos que la componen, ataca el pacto social: así como se extrae de la salvaguardia de este pacto cualquiera que viole alguna de las leyes fundamentales.

Aquí observar el parecido inequívoco con Cádiz. Al igual que en otras constituciones iberoamericanas, se hace referencia a la independencia de la Nación con respecto a la Monarquía hispánica y observamos una vez más que ésta no puede «ser patrimonio de ninguna persona ni familia». Destaca sin embargo el rol que se da a los representantes —o magistrados— en el ejercicio de la sobe-

ranía de la Nación en ausencia de un monarca y la alusión al «pacto social»⁵⁸ del filósofo ilustrado Jean-Jacques Rousseau.

2. Separación de Poderes:

Artículo 27. El Gobierno del Perú es popular representativo.

Artículo 28. Consiste su ejercicio en la administración de los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, en que quedan divididas las principales funciones del poder nacional.

Artículo 29. Ninguno de los tres poderes podrá ejercer jamás ninguna de las atribuciones de los otros dos.

El artículo 27 incluye el término «popular representativo» ya que sus representantes provienen del pueblo en contraposición con lo establecido por Cádiz «El Gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada hereditaria»⁵⁹. En los artículos 28 y 29 se incide en la importancia de la división de poderes y la no injerencia entre ellos.

3. Derecho de representación:

Artículo 51. El Congreso del Perú, en quien reside exclusivamente el ejercicio del Poder Legislativo, se compone de todos los representantes de la nación elegidos por las provincias.

Estos representantes serían electos por los ciudadanos de la provincia, ciudadanos que habrían de contar con algunos requisitos como la edad, la profesión o el origen. Son casi idénticos a los establecidos por Cádiz para determinar la ciudadanía española.

4. Libertades individuales y seguridad personal:

Artículo 193. Sin embargo de estar consignados los derechos sociales e individuales de los peruanos en la organización de esta ley fundamental se declaran inviolables:

⁵⁸ También llamado «contrato social». Principio clave del liberalismo que consiste en el acuerdo realizado por los miembros de una sociedad que se convierten en titulares de derechos y obligaciones sometidos a la autoridad del Estado.

⁵⁹ Artículo 14 de la Constitución española de 1812.

1.—*La libertad civil*

2.—*La seguridad personal y la del domicilio*

3.—*La propiedad*

4.—*El secreto de las cartas*

5.—*El derecho individual de presentar peticiones o recursos al Congreso o al Gobierno.*

6.—*La buena opinión, o fama del individuo, mientras no se le declare delincuente conforme a las leyes.* 7.— *La libertad de imprenta en conformidad de la ley que la arregle*

8.—*La libertad de la agricultura, industria, comercio y minería, conforme a las leyes.*

9.—*La igualdad ante la ley, ya premie, ya castigue.*

Artículo 194. Todos los peruanos pueden reclamar el uso y ejercicio de estos derechos, y es un deber de las autoridades respetarlos y hacerlos guardar religiosamente por todos los medios que estén en las esfera de las atribuciones de cada una de ellas.

El último capítulo de la carta está dedicado a la inviolabilidad de los derechos de los ciudadanos, que recoge los clásicos de *habeas corpus*, libertad de imprenta, de actividad económica, seguridad personal y propiedad entre otros. Cádiz recoge asimismo los mismos, pero, como ya hemos tratado, no le dedica un capítulo completo.

Artículo 11. Nadie nace esclavo en el Perú, ni de nuevo puede entrar en él alguno de esta condición. Queda abolido el comercio de negros.

Es destacable la divergencia con Cádiz con respecto a la esclavitud y a la concesión de la ciudadanía a todo peruano que cumpla los requisitos establecidos por la Constitución, requisitos donde no existe el sesgo racial.

5. Confesionalidad del Estado:

Artículo 8. La religión de la República es la católica, apostólica, romana, con exclusión del ejercicio de cualquier otra.

Artículo 9. Es un deber de la nación protegerla constantemente por todos los medios conformes al espíritu del Evangelio, y de cualquiera habitante del Estado respetarla inviolablemente.

Las similitudes con Cádiz son de nuevo evidentes en lo referido a la religión del Estado. Los liberales peruanos utilizaron un tiempo presente mientras que en la Carta doceañista se establece que «la religión será perpetuamente la católica», asegurando su permanencia en el futuro.

La llegada de la república y de la independencia al Perú no supondrá el fin de los privilegios de la Iglesia Católica. Como en Cádiz, las parroquias se constituirán como unidad administrativa y electoral hasta bien entrado el siglo XIX.

7. EL CONSTITUCIONALISMO URUGUAYO

Es unánimemente admitido por la doctrina uruguaya el reconocimiento de la relevancia del derecho español en el desarrollo del constitucionalismo del país. Así, el célebre académico uruguayo Justino E. Jiménez de Aréchaga concluye que «es de España que nos vienen el sentido de la libertad y el concepto de derecho»⁶⁰.

A diferencia del resto de territorios del Cono Sur, la zona del actual Uruguay se constituyó como la única fiel al monarca hispano y por ello la aplicación de la Constitución de Cádiz se traducirá en una mayor influencia en el desarrollo político de los primeros años de la república rioplatense.

7.1. El último bastión leal a España

En 1816, el presbítero uruguayo Dámaso Larrañaga recordaba con motivo de la inauguración de la Biblioteca Pública de Montevideo que «en mayo de 1808, los españoles habían proclamado el sagrado grito de su libertad e independencia», grito que «estremeció toda la América»⁶¹. La inauguración se produjo durante las Fiestas Mayas en conmemoración del inicio de la revolución en el Río de la Plata (1810), la revolución que había traído la independencia a las llamadas Provincias Unidas del Río de la Plata⁶². El presbítero establecía sin tapujos el im-

⁶⁰ JIMÉNEZ DE ARCHÉAGA Justino, *Orígenes hispanos del Derecho de América*.

⁶¹ *Archivo Artigas*, Comisión nacional. «Oración inaugural que en la apertura de la Biblioteca Pública de Montevideo, celebrada en sus Fiestas Mayas de 1816»

⁶² Estado surgido del antiguo virreinato del Río de la Plata que comprendía la actual Argentina, Uruguay, Paraguay y algunos territorios de Chile y Perú.

pacto que la revolución liberal en España produjo en América y lo hacía además precisamente durante la celebración de la independencia de España.

Hacía tan sólo dos años que la ciudad puerto de Montevideo había capitulado frente a las tropas de las Provincias Unidas del Río de la Plata. Anteriormente la ciudad se había convertido en el único bastión leal a la Monarquía hispánica, y se oponía a la formación de la Junta insurreccional de Buenos Aires. Contribuyó a esta lealtad a la Corona, la existencia del Apostadero Naval que pronto respaldó al bando de los «buenos españoles». Desde 1809 se habían enviado partidas militares contrarrevolucionarias desde Montevideo a los territorios de la banda oriental y occidental del río Uruguay.

En diciembre de 1810 se juró en Montevideo la lealtad a las cortes recién reunidas en Cádiz y se inició el proceso electoral para elegir representante, del cual sólo participaría el Cabildo montevideano. El capellán de las Brigadas Veteranas del Real Cuerpo de Artillería del Río de la Plata, Rafael Zufriategui fue finalmente electo como diputado por Montevideo, y partió a Cádiz con pretensiones autonomistas que permitieran la creación de una Capitanía General para la región.

Esta relativa calma política se rompió con el estallido de la llamada Revolución artiguista⁶³. En 1811, las zonas rurales se levantaron para luchar contra las fuerzas españolas y luso-brasileñas proclamando la independencia respecto de la Monarquía y en aras de la anexión a las Provincias Unidas del Río de la Plata. Sus posturas políticas bebían claramente de la influencia de los ideales y de la experiencia estadounidense, pero mostraban al mismo tiempo líneas de continuidad con la tradición española, reclamándose así sus fueros y estatutos particulares.

A principios del año 1820, un «ejército pacificador» luso-brasileño ocupó el territorio oriental y acabó con las fuerzas artiguistas habiendo contado tanto con el apoyo de los españoles peninsulares como con la de las Provincias Unidas⁶⁴. El dominio militar portugués de la provincia se mantuvo así hasta el año 1828.

⁶³ Que recibe el nombre de su principal conductor, José Artigas.

⁶⁴ A partir de 1814, el artiguismo se convierte en una amenaza para la unidad de las Provincias Unidas, por lo que el gobierno de Buenos Aires facilitará su caída con la intervención luso-brasileña.

7.2. El camino hacia una Constitución para una provincia independiente

Consideremos este territorio como un estado separado que debe unirse, conservándole sus Leyes y sus fueros, sus principios, y sus autoridades. Pidamos la demarcación de sus límites según estaba cuando fue ocupado por las tropas Portuguesas; sean sus naturales ó vecinos los que deban optar à los empleos de la Provincia; sean ellos sus únicos jueces por quienes sus habitantes han de sostener y defender sus derechos; aspiremos a la libertad de comercio, industria y pastura; procuremos evitar todo gravamen de contribuciones; y finalmente acordemos quanto creamos más útil y necesario para conseguir la libertad civil, la seguridad individual y la de las propiedades del vecindario».

Así defendía el ya nombrado presbítero Dámaso Larrañaga la integración del territorio de la Banda Oriental⁶⁵ en la Monarquía portuguesa, idea que se reforzó luego de la independencia de Brasil dos años más tarde. El recién nombrado emperador de Brasil era aclamado en Uruguay como el «Emperador Constitucional» de la «gran Confederación del Brasil».

La década de 1820 supuso para la recién conformada Provincia Cisplatina⁶⁶ una época de gran actividad política en la que se vislumbraba un posible estado independiente tanto de Brasil como de las Provincias Unidas del Río de la Plata. Se dieron diferentes grupos de opinión; algunos buscaban la independencia absoluta de la región, otros la unión federal con Buenos Aires, así como también existían los partidarios de la incorporación del territorio a la corona española o portuguesa.

El centro del debate constitucional de este periodo giró en torno al concepto de soberanía, en el que paulatinamente se fueron imponiendo las opiniones que pretendían formar un estado soberano para la Banda Oriental.

En agosto de 1828, y fruto de la disputa argentino-brasileña en torno al dominio del territorio, una Convención Preliminar de Paz configuró el llamado «Estado de Montevideo» que pronto pasó a llamarse «Estado Oriental del Uruguay». Un nuevo Estado que precisaba la redacción de una Constitución política.

⁶⁵ Actual territorio de Uruguay y el estado brasileño de Río Grande del Sur.

⁶⁶ Denominación de la administración territorial anexionada a la monarquía portuguesa y que ya contaba con las mismas limitaciones territoriales del actual Uruguay.

7.3. La Constitución del Estado Oriental del Uruguay y su herencia gaditana

Los territorios situados al este del río Uruguay habían conocido desde 1810 diferentes constituciones y tradiciones jurídicas fruto de los diferentes gobiernos que habían regido en el territorio. La Convención Preliminar de Paz, se ocupó de la organización del nuevo Estado tras haber declarado previamente su independencia. Se eligieron representantes de las distintas provincias y se nombró un gobierno provisorio encargado de la redacción de la Constitución.

La Asamblea Constituyente tuvo muy presente de manera directa e indirecta la Constitución española de 1812, así como la estadounidense, la francesa de 1791 y todos los textos constitucionales iberoamericanos que la precedían.

Son numerosos los autores que advierten que el texto gaditano no sólo fue la fuente principal de la Constitución uruguaya de 1830 sino que supuso un auténtico precedente⁶⁷. Otros autores mantienen que la influencia de los textos galos es muy inferior a la gaditana y su influencia no es directa, sino que «se realizó a través de la Constitución de Cádiz y de las distintas Constituciones americanas que desde 1811, ya habían adoptado y difundido aquellos principios políticos e institucionales»⁶⁸.

Es destacable que el léxico difiere notablemente con la Carta gaditana ya que son muchas las constituciones surgidas entre 1812 y 1830, por lo que sus similitudes radican en la estructura y el contenido.

A continuación, se analizan las principales coincidencias de la Constitución española y la uruguaya de 1830:

1. El contrato social:

Se aprecia implícitamente en la Constitución española desde el artículo primero hasta el número 13 y es recogido por todas las constituciones uruguayas del siglo XIX.

⁶⁷ AGUIAR ARANGUREN, Asdrúbal y GROS ESPIELL, Héctor, *La Constitución de Cádiz de 1812. Hacia los orígenes del constitucionalismo iberoamericano y latino*, Caracas, 2004.

⁶⁸ PIVEL DEVOTO, Juan E. *Las ideas constitucionales del Doctor José Ellauri. Contribución al estudio de las fuentes de la Constitución uruguaya de 1830*, «Revista Histórica», Montevideo, 1955.

2. La soberanía nacional:

Artículo 4. La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará.

El artículo cuarto del texto uruguayo y el tercero de Cádiz coinciden tanto en forma como en contenido y queda expresamente afirmado en todas las constituciones uruguayas posteriores.

3. La separación de poderes:

El principio es consagrado en ambos textos mediante la designación del alcance que cuentan los tres poderes sin que se exprese explícitamente la importancia de la división entre ellos.

4. El poder ejecutivo:

Artículo 16. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey.

Artículo 72. El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por una sola persona, bajo la denominación de Presidente de la República Oriental del Uruguay.

Entre el artículo número 16 de Cádiz y el número 72 del texto uruguayo de nuevo se observa una sustitución de las potestades del monarca por la figura de un nuevo jefe de Estado republicano.

5. La representación nacional:

El capítulo primero del tercer título de Cádiz corresponde con el capítulo segundo de la sección cuarta del texto chileno y establece, con grandes similitudes en el proceso electoral, cómo debe desarrollarse la elección de diputados a las cámaras.

6. Ciudadanía e igualdad.

Artículo 5.1. Todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas, y los hijos de éstos.

Artículo 7. Ciudadanos naturales son todos los hombres libres, nacidos en cualquier punto del territorio del Estado.

Quedan excluidos de ambos ordenamientos jurídicos los hombres que estén en situación de esclavitud. Es destacable la ausencia de un artículo uruguayo similar al número 22 del texto gaditano en el que se excluye de la ciudadanía a los afrodescendientes. Es preciso recalcar que la gran mayoría de la población uruguaya era y es hoy en día eminentemente de raza caucásica.

7. La confesionalidad católica del Estado

Artículo 5. La religión del Estado es la Católica Apostólica Romana.

Al igual que otras constituciones de la región, la Constitución uruguaya de 1830 no llega a prohibir el ejercicio de otros cultos, pero establece que la única religión de Uruguay es la católica. Este elemento permanecerá en el ordenamiento uruguayo hasta la primera mitad del siglo XX.

La Constitución uruguaya de 1830 supuso un punto de inflexión en el desarrollo del constitucionalismo iberoamericano de la primera mitad del Siglo XIX. Es el último texto constitucional donde podemos apreciar claras similitudes con la Constitución española de 1812 y es la primera que reconoce sin tapujos su influencia, dado que los fantasmas de la dominación española ya no estaban presentes durante su redacción.

8. BIBLIOGRAFÍA

MONOGRAFÍAS, REVISTAS Y PUBLICACIONES:

AGRUIAR ARANGUREN, Asdrúbal, *La Constitución de Cádiz de 1812. Hacia los orígenes del constitucionalismo iberoamericano y latino*. Caracas, 2004.

ANNINO, Antonio, *Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos (1812-1821)*, Buenos Aires, 1995.

ARGÜELLES, Agustín, *Examen histórico de la reforma constitucional que hicieron las Cortes*, t. I, p. 68.

ARMELLADA, Cesáreo, *La causa indígena americana en las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1959.

BARRIENTOS GRANDÓN, Javier, *La Constitución de Cádiz en Chile*, Cortes y Constitución de Cádiz, 200 años.

BARROS ARANA, Diego, *Arribo y desembarco de la expedición española: proclamación y jura de la independencia de Chile. Historia General de Chile*, Santiago de Chile.

BREÑA, Roberto, *La Constitución de Cádiz y la Nueva España: Cumplimientos e incumplimientos*, Revista de Historia Constitucional, 2012.

CÁCERES ARCE, Jorge Luis, *La Constitución de Cádiz y su influencia política y jurídica en el constitucionalismo peruano*, 2011.

CARRILLO PRIETO, Ignacio, *La ideología jurídica en la constitución del estado mexicano (1812-1824)*, UNAM, 1981.

DALLA VIA, Alberto Ricardo, *La constitución de Cádiz de 1812: su influencia en el movimiento emancipador y en el proceso constituyente*.

FERREIRA DA CUNHA, *Para uma Historia Constitucional do direito português*. Universidad de Oporto, 1995.

FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, *La Constitución española de 1812 y su proyección europea e iberoamericana*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2004.

FORTÍN MAGAÑA, René, *La influencia de la Constitución gaditana en América Latina*.

GAMAS TORRUCO, José, *México y la Constitución de Cádiz*, Archivo General de la Nación, UNAM, México, 2012.

GOLDMAN, Noemí, *Lenguaje y revolución. Conceptos políticos clave en el Río de la Plata, 1780-1850*, Buenos Aires, 2008.

HAMPE MARTÍNEZ, Teodoro, *Sobre la Constitución de 1812: las Cortes gaditanas y su impacto en Perú*.

JIMÉNEZ DE ARCHÉAGA, Justino, *Orígenes hispanos del Derecho de América*, Conferencias del Centro Gallego de Montevideo, 1925.

KING James F., *The Colored Castas and American Representation in the Cortes of Cadiz*.

LÓPEZ ULLA, Juan Manuel, *La Constitución de 1812 y su difusión en Iberoamérica*, Madrid, 2012.

LYNCH, John, *Las revoluciones hispanoamericanas (1808-1826)*, 1973.

MÉNDEZ VIVES, Enrique, *Historia Uruguaya*, Montevideo, 1990.

MORGADO GARCÍA, Arturo, *La vida familiar de los esclavos en el Cádiz de la modernidad (1600-1750)*, Revistas de la Universidad de Cádiz.

PÉREZ VEJO, *Las guerras de independencia como guerras civiles*, Universidad Nacional de Colombia, 2011.

PIVEL DEVOTO, Juan E, *Las ideas constitucionales del Doctor José Ellauri. Contribución al estudio de las fuentes de la Constitución uruguaya de 1830*, «Revista Histórica», Montevideo, 1955.

RIEU-MILLÁN, Marie Laure, *Los diputados americanos en las cortes de Cádiz*, CSIC, Madrid, 1990.

RODRÍGUEZ, Mario, *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826*, México, 1984.

RODRÍGUEZ, J. E., *La independencia de la América española*, México, 1996.

SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, José, *La experiencia constitucional gaditana y la Constitución portuguesa de 1822*. Cuadernos de Historia Contemporánea Vol. 24. Universidad Complutense de Madrid, 2002.

STOETZER, Otto Carlos, *El pensamiento político en la América española durante el periodo de la emancipación (1789-1825)*, Madrid, 1966.

STOETZER, Otto Carlos, *La Constitución de Cádiz en la América española*, Revista de Estudios Políticos, núm. 126, noviembre-diciembre de 1962.

SUÁREZ, Federico, *Las Cortes de Cádiz*.

PAIVA GOYBURU, Dante, *El impacto de los principios constitucionales gaditanos en el Perú*, UNED, *Revista de Derecho Político*, 2012

PESET, Mariano, *La Constitución de Cádiz en América: Apatzingán, 1814*, Universitat de València.

PIQUERAS, José Antonio, *La esclavitud en la España: Un lazo transatlántico*.

UGARTE DEL PINO, Juan, *Historia y Derecho. El derecho constitucional frente a la historia*, UIGV, Lima, 2008.

VILA VILAR, Enriqueta, *La gran omisión en la Constitución de 1812: La esclavitud africana*.

WESTERMEYER HERNÁNDEZ, Felipe, *Chile y la Constitución de Cádiz: Un primer acercamiento a una relación preterida*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

TEXTOS JURÍDICOS Y OTROS TEXTOS:

- Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.
- Actas de Bayona y *Diarios de sesiones* del Congreso de los Diputados (1808-1977).

- Acta de la Declaración de la Independencia de Venezuela de 1811.
- Acta de Independencia de Chile de 1818.
- Acta solemne de la declaración de independencia de América Septentrional.
- Archivo General de Indias.
- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814.
- Constitución Provisoria para el Estado de Chile de 1818.
- Constitución Política del Estado de Chile de 1822.
- Constitución Política de la República de Chile de 1828.
- Constitución Política de la República de Chile de 1833.
- Constituição portuguesa de 23 de setembro de 1822.
- Constitución Política de la República Peruana de 1823.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1830.
- Constitution of the United States (1787).
- Constitution française de 1791.

«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».

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN
ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Retos del régimen jurídico internacional
de protección medioambiental
en bahías históricas:
Caso del Golfo de Fonseca
y su necesaria cooperación tripartita
para la preservación de sus ecosistemas**

Ligia Lorena Flores Soto
San Salvador, El Salvador, 18 de septiembre de 2017

*A mi familia:
Marleny, Mario, Javier, Mario y Juan quienes siempre han confiado en mí
y me han motivado a seguir adelante;
y
A la Fundación Carolina:
Que me dio la oportunidad de crecer académicamente y cumplir un sueño.*

AGRADECIMIENTOS

Al profesorado de la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Reino de España, especialmente a la Dra. Concepción Escobar Hernández y Dra. Fanny Castro-Rial Garrone, quienes me instruyeron hacia la investigación del derecho internacional contemporáneo;

A Pilar Escobar y Manuel Montecino, quienes me brindaron su incondicional apoyo para profundizar en el desarrollo de mis estudios académicos;

A mis amistades, Vida, Sandra, Catalina, Patricia, María José, Hazel, y Alicia, por los ánimos que me han dado para seguir adelante;

A mis compañeros (as) y amigos (as) del Máster, especialmente a Tanit, Aysha, Júlia, Daniel, Rina, Carolina, Elizabeth, Marta, Cristina, Julio, Carmen, Blanca, Rosa y Nahi, por su valioso apoyo y entrañable amistad.

RESUMEN

Este trabajo de investigación analiza la problemática sobre el desfase que resulta en la implementación de mecanismos de cooperación transfronteriza para asegurar la protección ambiental sobre los espacios marinos del Golfo de Fonseca; deteniéndose en el singular conflicto que se genera entre los Estados colindantes en sus aguas y la necesidad de apelar a la aplicación de principios del derecho internacional ambiental a fin de vincular a El Salvador, Honduras y Nicaragua en el cumplimiento de las obligaciones internacionales tendentes a preservar los recursos naturales y medios marinos del Golfo.

Tras analizar los factores sociales, geográficos, políticos y ambientales que describen la región del Golfo de Fonseca, el trabajo destaca la importancia de utilizar los principios fundamentales del derecho internacional ambiental como parámetro necesario para valorar la efectividad de los distintos mecanismos de cooperación transfronteriza, implementados entre El Salvador, Honduras y Nicaragua en dicha bahía histórica, todo ello con el principal propósito de señalar los desafíos que aún persisten en cuanto a la preservación de los recursos naturales del Golfo y la tutela del derecho a un Medio Ambiente Sano.

PALABRAS CLAVE: Derecho internacional del Mar, Principios del Derecho internacional Ambiental, cooperación ambiental, cooperación transfronteriza, efectividad, interestatal, actores locales

ABSTRACT: This research work approaches the problem resulting from the weak implementation of transboundary cooperation regarding environmental

protection within marine areas of the Gulf of Fonseca. It highlights the conflict between neighboring States and the necessity to appeal for the application of Environmental Law principles in order to tie their responsibilities towards international obligations. After drawing attention to different social, environmental and economic factors, this paper stresses the importance of using environmental law principles as a guiding reference in order to verify the effectiveness of trans-boundary cooperation within the Gulf of Fonseca and identify the challenges that could improve State Practice and the safeguard of a healthy environment.

KEY WORDS: Law of the Sea, International Environmental Law, Cooperation, effectiveness.

INTRODUCCIÓN

En el marco del derecho internacional contemporáneo se han cristalizado de manera progresiva ciertos principios fundamentales que rigen las relaciones entre Estados y otros sujetos del derecho internacional. Particularmente, en materia ambiental, ha devenido cada vez más necesaria la práctica orientada hacia la cooperación para la adopción de medidas sobre la preservación y desarrollo sostenible del medio ambiente.

En este contexto, las obligaciones medioambientales válidas para cualquier espacio, se aplican también a los medios marinos y la protección requerida para la preservación de sus recursos naturales y ecosistemas. En el caso de los espacios marinos definidos en la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar se estipulan compromisos específicamente dirigidos a prevenir, reducir o controlar la contaminación del medio ambiente marino (artículos 192 y 194 de la Convención)¹.

No obstante, existen delimitaciones marítimo – territoriales que no corresponden necesariamente a la descripción de la mencionada Convención. Un ejemplo de ello son las denominadas bahías históricas, cuyas aguas comprenden el ejercicio de competencias soberanas de sus Estados ribereños en virtud de títulos históricos poseídos sobre ellas.

¹ Al respecto el artículo 192 prescribe como obligación general: «Los Estados tienen la obligación de proteger y preservar el medio marino». En ese sentido, el artículo 194 adopta las medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino: «1. Los Estados tomarán, individual o conjuntamente según proceda, todas las medidas compatibles con esta Convención que sean necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de cualquier fuente, utilizando a estos efectos los medios más viables de que dispongan y en la medida de sus posibilidades, y se esforzarán por armonizar sus políticas al respecto». Véase Naciones Unidas (1982). Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. En línea: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf . Visto el 12/09/2017.

En el mundo existen distintas formaciones geográficas con tal carácter. Un ejemplo representativo ha sido el Golfo de Fonseca, el cual se trata de un estuario tropical que comprende, aproximadamente, una superficie de agua de 2, 210 kilómetros cuadrados, la cual, se encuentra rodeada por 43,985 kilómetros de costas entre los tres Estados colindantes en ellas: El Salvador, Nicaragua y Honduras².

En conjunto, estos Estados han proclamado la posesión histórica que alegan ejercer de manera pacífica y continuada sobre las aguas comprendidas en el Golfo, una práctica sobre la cual ha existido la aquiescencia de otros Estados y el pronunciamiento jurisprudencial de tribunales internacionales y regionales que han sido elemento fundamental para atribuir el reconocimiento del carácter histórico al Golfo de Fonseca.

En este último contexto, la proyección de soberanía sobre los espacios marinos de estas aguas ha sido una causa de permanente tensión entre los referidos Estados. Como se observará más adelante en este trabajo, en el año de 1917, se produjo una de las decisiones más relevantes en cuanto a la controversia, de conformidad a la cual, la antes denominada Corte de Justicia Centroamericana atribuyó el carácter histórico al Golfo de Fonseca, dado que posee las características de mar cerrado, y que reconoce, por consiguiente, la copropiedad de Honduras, Nicaragua y El Salvador sobre sus aguas, salvo en cuanto a lo que corresponde a la legua marina litoral que es propiedad exclusiva de cada uno de ellos³.

No obstante, más allá de las controversias y tensiones generadas entre estos Estados en materia de delimitación marítima, existe un tema esencial sobre el cual no se ha invertido mucha atención: la protección ambiental de los recursos naturales del Golfo de Fonseca y su necesaria preservación sostenible.

Es inevitable que los Estados conciban al Golfo de Fonseca como foco de desarrollo económico, turístico y comercial, una acepción que comprende *inter*

² González, G.A.; Jara, V. & Garro, J.A. (2016). *El Golfo de Fonseca*, más que un conflicto político. La perspectiva desde los actores locales y pobladores costeros. En Revista Pensamiento Actual. Volumen 16. Número 26. Universidad de Costa Rica. Sede de Occidente (p.152). En línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5821460.pdf> . Visto el 01/09/2017.

³ Véase Office of Legal Affairs. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea (2006). *Digest of International Cases on the Law of the Sea*. Publicado por Naciones Unidas, Nueva York. En línea: http://www.un.org/depts/los/doalos_publications/publicationtexts/digest_website_version.pdf [pp.2 – 5]. Visto el 14/08/2017.

alia intereses estratégicos sobre la explotación de recursos naturales en la zona. Al respecto, muchas han sido las declaraciones políticas por parte de los gobiernos de los referidos países que se orientan a promover la cooperación transfronteriza entre los Estados colindantes del Golfo y así concretar su transformación hacia una zona de desarrollo.

Sin embargo, en este contexto, la protección ambiental sobre los espacios marinos ha sido el tema crítico sobre el Golfo de Fonseca. Progresivamente, han aumentado las formas de contaminación fronteriza en sus aguas por la utilización de sustancias tóxicas, la presencia de desechos industriales y productos agroquímicos que provocan la degradación del bosque manglar y la destrucción de las especies de camarón o el pez gato.

En la actualidad, el Golfo de Fonseca, en lugar de percibirse como un foco de transformación hacia el desarrollo, comprende un ecosistema frágil y un centro de amenazas que perjudica las interrelaciones en las cadenas tróficas y los ciclos de vida de las especies, particularmente, la cría industrial del camarón.

En definitiva, la problemática más crítica se advierte cuando este ecosistema frágil perjudica la seguridad humana de los pobladores en la zona, donde la falta de provisión de servicios básicos por parte de El Salvador, Honduras y Nicaragua refleja un incumplimiento a garantizar la tutela del derecho a un Medio Ambiente Sano como garantía humana.

Esta situación ha activado el interés de investigaciones recientes con el objeto de denotar la creciente importancia de atender tal problemática a fin de respetar las garantías de los actores locales y pobladores costeros de la zona. Más allá de los procesos geopolíticos, es necesario fortalecer la cooperación transfronteriza, particularmente, sobre la relación trinacional de organizaciones no gubernamentales y población local de la zona.

Sin embargo, el alcance de estas investigaciones no cubre el análisis sobre la posibilidad de aplicar el régimen jurídico internacional en materia de protección medioambiental a fin de conducir la responsabilidad de los Estados hacia el fortalecimiento de la referida cooperación

A partir de esta cuestión es que el presente trabajo de investigación se propone realizar un análisis jurídico y geopolítico sobre la situación del Golfo de Fonseca. Si bien es cierto que las bahías históricas no poseen un régimen que corresponda al regulado en la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar; ello no obsta a que se determine cuál es el ordenamiento jurídico que podría fundamentar la aplicación de la protección ambiental como obligación vinculante a los Estados colindantes en las aguas históricas y, a partir de esta definición, verificar la efectividad de los mecanismos de cooperación establecidos en el Golfo de Fonseca.

De esta manera, se pretende realizar un análisis que comprende dos perspectivas complementarias: por un lado, *el enfoque jurídico*, caracterizado por relacionar los principios fundamentales del derecho internacional ambiental cuyas obligaciones vinculan la actuación de los Estados y organizaciones de la sociedad internacional contemporánea; y, por otro lado, se desarrolla *una perspectiva geopolítica*, desde la cual, se analizan los factores sociales y medio ambientales que inciden en la constitución de amenazas por parte del Golfo de Fonseca.

La aplicación de estas ciencias en el desarrollo de esta investigación se realiza con el objeto ulterior de verificar los distintos mecanismos de cooperación transfronteriza que se han establecido en el marco del Golfo de Fonseca, tanto a nivel interestatal como a nivel local y regional, a fin de examinar en ellos el grado de eficacia que pueden desarrollar a la luz de la implementación de los principios del derecho internacional ambiental.

Para ello, esta investigación se ha distinguido en cuatro capítulos:

- 1) *El desarrollo de la fundamentación teórica* cuyo contenido versa principalmente en explicar la interrelación complementaria entre el derecho internacional del mar y el derecho internacional ambiental, a partir de la cual, se derivarán los principios fundamentales que permitirá justificar el nacimiento de obligaciones para los Estados relativas a velar por una eficaz cooperación ambiental en todos los medios, incluyendo los comprendidos en aguas históricas como las del Golfo de Fonseca;
- 2) *El análisis geopolítico sobre el Golfo de Fonseca*, en el cual, aplicando las premisas de esta ciencia de estudio se definen los factores geográficos, políticos, sociales y ambientales que describen el estado de situación actual de dicha bahía histórica, y sus amenazas frente a la degradación ambiental;

- 3) *Estudio sobre los mecanismos de cooperación transfronteriza*, bajo este apartado particular, se dilucidan tres niveles, a partir de los cuales, se han establecido los mecanismos de diálogo y cooperación entre El Salvador, Honduras y Nicaragua, a fin de verificar la fortaleza o debilidad en su diseño; y finalmente,
- 4) en el capítulo cuarto se desarrollan *las conclusiones*, en las cuales, se hace el ejercicio de análisis sobre la eficacia de los mecanismos de cooperación existentes a la luz de las obligaciones contenidas en el derecho internacional ambiental.

En definitiva, esta investigación pretende conciliar el enfoque jurídico y geopolítico a fin de apuntar conclusiones que permitan mejorar el grado de eficacia de los mecanismos de cooperación transfronteriza existentes en torno al Golfo de Fonseca y trabajar así a favor del aseguramiento de condiciones que permitan un Ambiente Sano y vida digna a los pobladores y comunidades de la zona.

CAPÍTULO I

FUNDAMENTO TEÓRICO: EL RÉGIMEN DE LAS AGUAS HISTÓRICAS Y SU RELACIÓN CON LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL

Nota Introductoria

El análisis de la problemática correspondiente a esta investigación precisa definir los alcances en la aplicación del derecho internacional, particularmente, la rama del Derecho internacional ambiental y su relación complementaria con el Derecho internacional del Mar.

En tal sentido, los casos relativos a las bahías históricas requieren comprender *prima facie* cómo desde la perspectiva del Derecho internacional del Mar se definen las bahías históricas. Tal como se apreciará posteriormente, este aspecto advertirá un vacío en cuanto a la existencia de un régimen jurídico propio de tales aguas; no obstante, ello no impide verificar la formación de normas consuetudinarias que reflejan la aplicación de importantes principios en materia de protección ambiental, tal como la responsabilidad de los Estados en asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional (Principio 21 de la Declaración de Estocolmo de 1972)⁴.

⁴ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, *Declaración de Estocolmo sobre el Medio ambiente humano*, adoptada el 16 de junio de 1972. [En línea: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>.] Visto el 10/08/2017.

Al respecto, la Conferencia de Estocolmo centraba la atención en temas ambientales, particularmente aquellos relacionados al estudio de la degradación ambiental y contaminación transfronteriza. Tal como se

Así, el presente capítulo pretende definir, desde un enfoque conceptual, qué se entiende por aguas históricas y el complejo régimen que les caracteriza; un contexto a partir del cual, se advertirá cómo el Derecho internacional Ambiental puede aplicarse complementariamente para regular actividades relativas a la protección ambiental de espacios marinos y cuyo cumplimiento resguarda la responsabilidad internacional de los Estados respecto a las normas consuetudinarias o convencionales existentes en esa materia.

1. Definición y naturaleza de las bahías históricas

a. Definición

De acuerdo a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM), una bahía es toda escotadura bien determinada cuya penetración tierra adentro, en relación con la anchura de su boca, es tal que contiene aguas cercadas por la costa y constituye algo más que una simple inflexión de ésta (artículo 10, párrafo 2, CNUDM). No obstante, para que la bahía sea reconocida en su carácter jurídico debe cumplir ciertos criterios matemáticos y geométricos establecidos en la referida Convención.

Al respecto, la escotadura no se considerará una bahía si su superficie no es igual o superior a la de un semicírculo que tenga por diámetro la boca de dicha escotadura (artículo 10, párrafo 2 *in fine*, CNUDM). Estas referencias delimitan de manera geométrica cómo se reconoce una bahía jurídica desde el Derecho internacional del Mar, otorgando a ello la posibilidad que la regulación de este ordenamiento sea aplicable a todas las escotaduras que cumplan tales requisitos.

No obstante, la Convención excluye la aplicación de las disposiciones anteriores a las bahías llamadas «*históricas*». Al dejar un vacío sobre su regulación, la delimitación conceptual de estas últimas se convirtió en un tema de constante discusión en el marco de la doctrina, particularmente, cuando se trata de definir

reconoce en la referida Declaración, este último concepto era muy importante ya que señalaba el hecho de que la contaminación no reconoce límites políticos o geográficos, lo cual, afecta a los países y regiones más allá de su punto de origen. Esta dimensión conceptual exige, desde la perspectiva del derecho internacional ambiental, una concepción más amplia de la responsabilidad internacional. Véase también Naciones Unidas (2002), *Información general. CNUMAD. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo*. En línea: <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html>. Visto el 10/08/2017.

las condiciones que deben reunirse para reconocer en este espacio marino el carácter histórico de sus aguas⁵.

Así, las definiciones más precisas se recogen a continuación:

- Por un lado, Malcolm Shaw afirma que estas últimas son bahías cuyas aguas son consideradas como interiores al Estado ribereño debido a los derechos históricos que éste último fundamenta en la aquiescencia; en lugar de la aplicación de cualquier principio específico del Derecho internacional⁶.
- Esta noción ha sido previamente contemplada en el fallo de 18 de diciembre de 1951 de la Corte internacional de Justicia, caso de las *Pesquerías*, en el cual, se establece que las aguas comúnmente denominadas como «históricas» son aguas cuyo tratamiento es similar al de las aguas interiores de un Estado; de manera que, el ejercicio de un específico título histórico es determinante para atribuir a dichas aguas tal carácter y por tanto, permite el ejercicio pleno de competencias soberanas por parte del Estado ribereño⁷.

Ambas nociones conceptuales reflejan el elemento por el cual es tan necesario para la doctrina y la jurisprudencia definir la comprensión de una bahía histórica: las implicaciones del ejercicio de potestades soberanas sobre ellas. Dado el vacío legal que deja la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, no se puede recurrir más que a las definiciones antes citadas.

b. Naturaleza de las bahías históricas

Desde los inicios del siglo XVIII, las aguas históricas se reconocían como tales de acuerdo a la teoría de la posesión efectiva, la cual, se reemplazó poste-

⁵ Véase Abello, Ricardo (2003). *Eaux et baies historiques en droit international*. En *Estudios Socio Jurídicos*. Volumen 5 (1). Enero – Junio. Bogotá, Colombia (p.35). [En línea: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5463822>]. Visto el 14/08/2017. Al respecto, el referido autor afirma que: «*Il est difficile de donner une définition claire des eaux et des baies historiques parce que la doctrine concernant les définitions des conditions requises pour l'existence de cet espace maritime n'est pas unanime*».

⁶ Traducción libre tomada de Shaw, Malcolm N. (2014). *International Law*. Seventh Edition. Cambridge University Press. United Kingdom. ISBN: 978-1-107-04086-1. Pp. 408-409. Al respecto, el autor establece que: «*These are bays the Waters of which are treated by the coastal state as internal in view of historic rights supported by general acquiescence rather than any specific principle of international law.*»

⁷ Véase *Affaire des Pêcheries* (Royaume-Uni c. Norvège). Arrêt du 18 décembre 1951 : Cour Internationale de Justice (1951). Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances. p. 130. Para el caso antes relacionado, el Gobierno del Reino Unido reconocía que Noruega podía atribuir un carácter territorial o interior sobre las aguas de los fiordos y bahías de su costa, dado el ejercicio prolongado de sus competencias, sin encontrar oposición alguna por parte de otros Estados, lo cual, viene a configurar una especie de *possessio longi temporis*

riormente por la teoría de las tres millas marinas que delimitaban el mar territorial de los Estados ribereños⁸. No obstante, en el siglo XX, recobró importancia la teoría sobre la posesión con el objeto de brindar a los Estados la posibilidad de reclamar derechos históricos sobre sus aguas a fin de justificar la delimitación de las aguas interiores en el mar territorial⁹.

De manera que, los elementos que daban origen a la teoría de aguas históricas era el grado de aquiescencia e intereses vitales que el Estado ribereño demostraba sobre tales aguas. No obstante, independientemente el origen de esta teoría, y pese al vacío legal que al respecto deja la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, es importante destacar una serie de elementos que, actualmente, se consideran característicos de las aguas históricas:

- 1) El reconocimiento de las bahías históricas ha sido recopilado en una serie de decisiones jurisprudenciales adoptadas por tribunales internacionales¹⁰ y regionales.

En relación con el caso objeto de estudio en esta investigación, han existido dos decisiones jurisprudenciales que han descrito las particularidades del Golfo de Fonseca como bahía histórica:

- La primera de ellas es la sentencia de la Corte de Justicia Centroamericana, del 9 de marzo de 1917, en la cual, el referido tribunal reconoció que el Golfo de Fonseca es una bahía histórica que posee las características de un mar cerrado. Sobre las aguas del Golfo existe un *régimen de condominio* entre los Estados colindantes en ellas; no obstante, identificó que este régimen es incompatible con el ejercicio de soberanía que cada Estado ejerce respecto de dos zonas principales: a) las aguas comprendidas dentro de las tres millas marinas que constituyen la franja de mar literal

⁸ Scovazzi, Tullio (2000). *The evolution of International Law of the Sea: New issues, new challenges*. Recueil des Cours: Collected Courses of the Hague Academy of International Law. En línea: <https://books.google.com/sv/books?id=M-FjBcrVifwC&lpg=PA39&ots=9sYK9o2fEh&dq=The%20evolution%20of%20International%20Law%20of%20the%20Sea%3A%20New%20issues%2C%20new%20challenges&hl=es&pg=PA44#v=onepage&q=The%20evolution%20of%20International%20Law%20of%20the%20Sea:%20New%20issues,%20new%20challenges&f=false> [p. 202]. Visto el 10/08/2017.

⁹ Scovazzi, Tullio (2000). op.cit., pp.202-205

¹⁰ *Ibidem*. Al respecto, el autor menciona los siguientes ejemplos: la decisión adoptada por la Corte Permanente de Arbitraje sobre el caso de las pesquerías en el Atlántico Norte (North Atlantic Coast Fisheries case), dada el 7 de septiembre de 1910; la sentencia dada por la Corte internacional de Justicia el 18 de diciembre de 1951 sobre el caso de las pesquerías anglo-noruego (*The Anglo-Norwegian Fisheries case*); y la decisión sobre la delimitación en la plataforma continental Túnez y Libia del 24 de febrero de 1982.

de cada uno de los Estados; y b) la que comprende las dos leguas más destinadas a zona de inspección para fines de policía fiscal (Decisión de la Corte Centroamericana de Justicia de 9 de marzo de 1917)¹¹.

- La segunda decisión ha sido pronunciada por la Corte internacional de Justicia, el 11 de septiembre de 1992, y en la cual, además de reconocer al Golfo la categorización de bahía histórica, se afirmó que el origen del derecho de dominio sobre tales aguas había sido ejercido incontrovertiblemente por El Salvador, Honduras y Nicaragua, durante cuatrocientos años. Desde la constitución del Golfo de Fonseca bajo el dominio de la Corona Española en 1592 hasta después de la disolución de la República Federal de Centroamérica en 1839. Durante todo ese período y los años subsiguientes, los tres Estados —como naciones autónomas— incorporaron en su soberanía las aguas de ese Golfo; por lo que la Corte señaló que las reglas y principios aplicables normalmente a las bahías pertenecientes a un solo Estado, no son necesariamente apropiados para una bahía que pertenece a varios Estados y que es también una bahía histórica.

En ese orden de ideas, dicho tribunal internacional aclaró que el régimen de condominio al que se refería la anterior Corte de Justicia Centroamericana hacía alusión a una *soberanía conjunta* que se ejerce como consecuencia de la

¹¹ El contexto histórico de la decisión de la Corte Centroamericana de Justicia fue la negociación del Tratado Bryan-Chamorro, en virtud del cual Nicaragua facilitaba a Estados Unidos de América la construcción de una base naval norteamericana en el Golfo de Fonseca. Esta cláusula motivó la protesta del Estado salvadoreño en tanto se consideraba, *inter alia*, que el derecho de comunidad o condominio del Golfo resultaba lesionado con el establecimiento militar de Estados Unidos, un aspecto que también dificulta el restablecimiento de la unidad de Centroamérica. Esta tesis de la diplomacia salvadoreña fue la reconocida «doctrina Meléndez», denominada así por el presidente constitucional electo en ese año, Carlos Meléndez y cuyo mandato permitió la defensa de la soberanía salvadoreña y de los intereses de los Estados que rodeaban el Golfo. En este sentido, es importante citar las reflexiones de Salvador Rodríguez (1917), ex ministro de relaciones exteriores de la República de El Salvador, quien manifiesta: «*Por de pronto podemos asegurar que el fallo de la Corte de Justicia Centroamericana ha venido a dar la razón y a consagrar, aunque no en toda su amplitud, la tesis de la diplomacia salvadoreña al declarar que, sobre las aguas del Golfo comprendidas entre las puntas de Amapala y Cosigüina, existe un estado de comunidad o condominio, de los tres Estados circundantes (...)*».

Véase Meléndez, Carlos (1917). Doctrina Meléndez y Documentos oficiales. Disponible en Biblioteca del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de El Salvador.

Para consultar más sobre la sentencia, véase las siguientes fuentes: Office of Legal Affairs. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea (2006). Digest of International Cases on the Law of the Sea. Publicado por Naciones Unidas, Nueva York. En línea: http://www.un.org/depts/los/doalos_publications/publications-texts/digest_website_version.pdf [pp.2 – 5]. Visto el 14/08/2017; y Corte de Justicia Centroamericana (1917). Nota de observaciones dirigida al Gobierno de Nicaragua para que acepte el fallo. En Anales de la Corte de Justicia Centroamericana, Tomo VII, número 19 a 20, de mayo a septiembre de 1917. Imprenta Alsina, San José, Costa Rica. [pp. 22- 29]. Recuperado de: <http://portal.ccej.org.ni/ccj/wp-content/uploads/014-T-7-N-19-20-1.pdf>. Visto el 30/08/2017.

sucesión de Estados que ocurrió al disolverse la República Federal de Centroamérica. Es decir que, al disolverse tal Federación centroamericana, la soberanía territorial ejercida sobre la zona marítima única e indivisa del Golfo de Fonseca se atribuyó a El Salvador, Honduras y Nicaragua como países colindantes en él; por lo que, el uso continuado y pacífico de las aguas por parte de los tres Estados, después de la independencia, demuestra la existencia de una comunidad¹².

Esta decisión se fundamentó en las características y condiciones que reúne el Golfo, particularmente, los precedentes esenciales que atribuyen el carácter territorial a tales aguas. Adicionalmente, si se tiene en cuenta el *animo domini* de los Estados y, la posesión ejercida de manera continuada y pacífica sobre tales aguas con la aquiescencia dada por parte de terceros Estados; estos factores permiten que se instituya una especie de soberanía conjunta tripartita, la cual, salvaguarda los intereses económicos, comerciales, agrícolas e industriales y atiende la necesidad indispensable de El Salvador, Honduras y Nicaragua para poseer el Golfo en lo que ameriten tales intereses y su defensa nacional¹³.

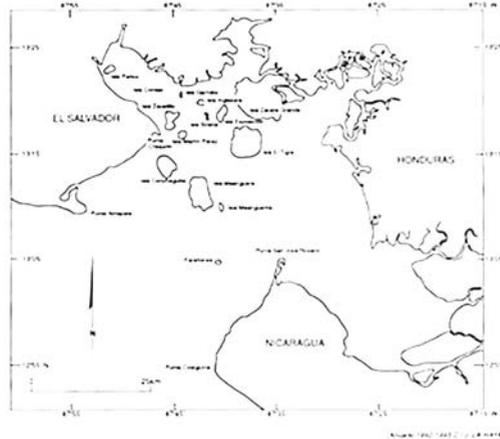


Ilustración 1. Fuente: Nelken-Terner (2005). Las fronteras del istmo centroamericano y el derecho internacional marítimo. En Bovin (dir.). Las fronteras del istmo. En Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, Universidad Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México. [pp.125-128].

- 2) Por otro lado, además de su reconocimiento, las bahías históricas poseen una característica muy peculiar en cuanto a su naturaleza: no pueden generar efectos *ipso iure*.

En tal sentido, no pueden producir —por su sola existencia— efectos de carácter jurídico, sin previa manifestación de voluntad. En este sentido, un reclamo relativo a los derechos históricos ejercidos sobre la bahía, únicamente,

¹² Corte internacional de Justicia (1992). Caso relativo a la controversia sobre fronteras terrestres, insulares y marítimas (El Salvador contra Honduras: Intervención de Nicaragua). Fallo del 11 de septiembre de 1992. Recuperado de: <https://www.dipublico.org/cij/doc/93.pdf> [p.36]

¹³ *Ibidem*.

puede ser ejercido en virtud de una serie de prácticas estatales que comprendan los comunicados o declaraciones oficiales de un Estado, las cuales, deben ser públicas para conocimiento de otros Estados de la comunidad internacional¹⁴.

Así, el reclamo debe expresarse en términos claros. No puede presumirse el ejercicio de competencias sobre las aguas históricas. En este sentido, la aquiescencia¹⁵ de parte de otros Estados únicamente podrá darse sobre declaraciones oficiales que al respecto haya efectuado el Estado que reclama derechos históricos sobre tales aguas.

- 3) Finalmente, otro elemento que define las particularidades de las bahías históricas ha sido el grado de reconocimiento de otros Estados respecto a los derechos reclamados por el Estado ribereño sobre las bahías históricas.

Generalmente, las justificaciones o fundamentos que se atribuyen a los reclamos sobre las aguas históricas se encuentran basados en la previa utilización de las aguas y la preservación de intereses vitales del Estado ribereño. No obstante, para que tales argumentos adquieran valor de oponibilidad frente a otros Estados, es preciso que éstos últimos generen actitudes de reconocimiento sobre tales derechos.

En definitiva, teniendo en cuenta estos rasgos, puede concluirse que las bahías históricas representan la única excepción a la regla de la delimitación de espacios marinos de los Estados ribereños conforme a criterios geométricos y geográficos recopilados en la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar¹⁶.

En este sentido, los reclamos que los Estados ribereños pretendan ejercer sobre tales aguas se basarán únicamente en derechos históricos cuya apreciación

¹⁴ Scovazzi (2000). *op.cit.*, p.205.

¹⁵ Es importante recordar que la aquiescencia forma parte de la teoría de actos unilaterales de los Estados en el marco del Derecho internacional general. Al respecto, la aquiescencia es la conducta negativa consistente en la falta de protesta en relación con un hecho determinado, cuando esta protesta es razonablemente esperada.

Véase Odriozola Mariscal, C. (s.f.). *Tratados y sucesión de Estados*. En *Derecho Público*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. [pp.121-122]. En línea: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/37/5.pdf>. Visto el 20/08/2017.

¹⁶ Al respecto, Scovazzi (2000) afirma que: «claims to historic Waters try to establish single exceptions to the rule that the jurisdictional zones of coastal States are to be determined according to geometrical and geographical criteria.» (pp.205-206).

no cuenta con asidero normativo en el marco de la referida Convención, por lo cual, el régimen de delimitación aplicable a las bahías históricas continuará estudiándose desde un contexto conceptual complejo.

No obstante, a pesar de que la delimitación de espacios marinos en el contexto de las bahías históricas constituya un vacío normativo, en la actualidad, la evolución reciente de los fenómenos sociales, económicos y ambientales exigen de parte de los Estados y de la normativa internacional la protección sobre el ambiente y recursos naturales de los espacios marinos.

A continuación, se estudiará los fundamentos sobre los cuales se rige el derecho internacional ambiental, con el objeto de comprender cómo su alcance universal asegura la protección del ambiente, incluyendo aquellos espacios marinos sujetos al régimen de bahías históricas.

2) Aplicación del derecho internacional ambiental en la protección sobre el ambiente marino

a. Formación histórica y alcance del derecho internacional ambiental

La degradación ambiental no es un fenómeno nuevo. La especie humana ha deteriorado su ambiente y sus recursos naturales desde la antigüedad. No obstante, hasta mediados del siglo XIX, el Derecho internacional General ha especializado parte de su ordenamiento jurídico hacia una rama orientada a regular la protección del medio dada la amplia variedad de problemas ambientales¹⁷. Un ejemplo de ello ha sido la creación de una Cámara especializada en materia de protección ambiental al interior de la Corte internacional de Justicia desde 1993¹⁸.

Así, el Derecho internacional ha manifestado una progresiva adaptación a la atención de problemas ambientales que vinculan una dimensión internacional

¹⁷ Para mayor información, consúltese Bodansky, Daniel (2010). *The Art and Craft of International Environmental Law*. Primera Edición. Harvard University Press. ISBN: 978-0-674-03543-0. [p.20]. Según el autor, uno de los primeros hitos que marcaron la formación histórica del Derecho internacional Ambiental fue la realización de la primera reunión del Comité ornitológico Alemán, en la cual, se elaboraron propuestas para el desarrollo del tratado internacional sobre la conservación de aves.

¹⁸ Véase Shaw (2014), op.cit., p. 613. Al respecto, el referido autor manifiesta: «An extensive range of environmental problems is now the subject of serious international concern. This may be measured by the fact that in July 1993, the International Court of Justice established a special Chamber to deal with environmental questions. It has as yet heard no cases.»

en dos aspectos: 1) La polución derivada de la práctica de un Estado particular, generalmente, afecta al territorio de otros países; y 2) los problemas ambientales no pueden ser resueltos por acciones individuales de parte de los Estados, sino que exigen de mecanismos de cooperación intergubernamental, por medio de los cuales, se resuelva la controversia entre el Estado que contamina y aquél que es afectado por el daño ambiental generado¹⁹.

Anteriormente, el Derecho internacional Clásico regulaba las controversias ambientales como diferencias, de las cuales, se debía determinar la responsabilidad internacional de los Estados, según la jurisdicción en la cual se hubiese cometido el acto generador del daño ambiental; por lo que, la relación entre Estados se caracterizaba por una coexistencia en la implementación de las normas internacionales de protección ambiental.

No obstante, la existencia de recursos naturales más allá de los ámbitos de jurisdicción nacional de los Estados y la producción de impactos ambientales transfronterizos generó la necesidad de adaptar el ordenamiento jurídico internacional.

Así, con el surgimiento del Derecho internacional Contemporáneo, la concepción sobre las relaciones inter estatales no se demarcó únicamente en un ámbito de coexistencia; sino que fue más allá; ahora, la relación entre Estados se identifica en el marco de la cooperación intergubernamental, la cual, deviene necesaria para afrontar los impactos y daños ambientales. Según Daniel Bodansky, entre los impactos ambientales transfronterizos que marcaron la necesidad de aplicar la vertiente contemporánea del derecho internacional, se encuentran:

- 1) la desviación de aguas del Rio Grande, realizada por un grupo de granjeros de Estados Unidos de América y cuyos efectos afectaron a comunidades aledañas a la frontera de México;
- 2) las emisiones de dióxido de sulfuro que generaba una planta de fundición de la *Consolidated Mining and Smelting Company of Canada at Trail, British Columbia* y que dañaron los cultivos, pastos y árboles del estado de Washington, en Estados Unidos de América; y

¹⁹ Ibidem. pp.613-614.

- 3) la caza de focas en el mar de Bering por buques canadienses, lo cual, hizo imposible para Estados Unidos implementar una efectiva protección sobre dicha especie animal²⁰.

En definitiva, la aplicación de la vertiente contemporánea del derecho internacional a fin de regular tales fenómenos produjo como resultado la formación de un sentido de precaución y conciencia global sobre la necesaria protección ambiental. Tal como apuntan las palabras de Guillet, citado por Yves Petit, el ambiente es el ámbito, en el cual, el tradicional concepto de soberanía de Estados se enfrenta a una realidad ineludible: la globalidad de los fenómenos naturales²¹.

Esta globalidad demanda al derecho internacional ambiental ciertas características especiales que se denotan en su aplicación y alcance:

- 1) la *perspectiva temporal*, la cual, significa que la formación de este marco normativo corresponde a la reacción que los Estados posean respecto a fenómenos de carácter ambiental, particularmente, las catástrofes naturales y las catástrofes derivadas de conflictos armados con impacto ambiental. Así, el derecho internacional ambiental se adapta a la regulación de sucesos naturales y, a su vez, a la prevención de fenómenos naturales;
- 2) la *doctrina del patrimonio común de la humanidad*, cuyo concepto ha tenido mayor desarrollo en el marco del derecho internacional ambiental y se encuentra vinculado con figuras como la *res communis*, aplicada a la atmósfera, la alta mar, al espacio ultraterrestre y los fondos marinos²²; y
- 3) en este contexto, otra característica del derecho internacional ambiental es la *responsabilidad en la equidad intergeneracional*, es decir, los Estados se comprometen a resguardar la sostenibilidad y preservación del ambiente para las generaciones venideras²³.

²⁰ Bodansky, Daniel (2010), op.cit., pp.21-22.

²¹ Véase Petit, Y. (2011). Le droit international de l'environnement a la croisée des chemins : globalisation versus souveraineté nationale. *Revue juridique de l'environnement*, volume 36, (1), p.32. [En línea : <http://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2011-1-page-31.htm>.] Visto el 22/08/2017. Al respecto, el referido autor expresa: «*L'environnement est le domaine dans lequel le traditionnel concept de souveraineté des Etats se heurte à une incontournable réalité : la globalité des phénomènes naturels.*»

²² Cfr. Fitzmaurice, Malgosia (2001). *International protection of the environment*. En *Collected courses*, volume 293. Hague Academy of International Law [p.151]. Al respecto, la referida autora afirma además de estar vinculado el concepto a la *res communis*, se vincula también con la *res communis humanitatis*. En todo caso, la libre explotación de los recursos naturales que formen parte de este patrimonio común no es posible dada las regulaciones restrictivas que se trabajan al respecto.

²³ Cfr. Boisson de Chazournes, Laurence (2017). *Partie III. A propos de certaines caractéristiques du droit international de l'environnement*. Vídeo publicado en línea: <http://www.un.org/law/avl/>.

Al respecto, según Boisson, no existe un marco institucional que asegure la operacionalización del marco normativo a fin de dar cumplimiento al principio de responsabilidad inter generacional en el marco del derecho internacional ambiental.

b. Fuentes del derecho internacional ambiental: su especial interrelación

En virtud de estas características del derecho internacional ambiental y teniendo en cuenta de que su principal bien jurídico a tutelar es el interés general de la humanidad²⁴, se afirma que tal derecho es un ordenamiento jurídico que comprende distintas obligaciones y principios que los Estados de la comunidad internacional adoptan voluntariamente.

En este contexto, el desarrollo progresivo que ha caracterizado esta materia, advierte la adopción de una amplia serie de normas *convencionales*, tales como: la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano (Estocolmo, junio de 1972); la Carta Mundial de la Naturaleza adoptada por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1982); la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (Montego Bay, 1982); la Convención de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992); entre otras.

No obstante, a pesar de esta amplia difusión de instrumentos jurídicos, el derecho internacional ambiental también ha tenido un importante desarrollo desde otro tipo de fuentes: los principios fundamentales del derecho y las normas consuetudinarias.

Al respecto, es importante destacar cómo estas fuentes de producción normativa tienen un grado de interconexión entre sí. Por ejemplo: el origen de los principios fundamentales en materia de protección ambiental puede explicarse a partir de decisiones jurisprudenciales cuya implementación ha generado, a su vez, una serie de normas consuetudinarias con efectos vinculantes; de forma que, el surgimiento de una fuente de producción normativa se ha fundamentado en la aplicación progresiva de otra.

Tal como relata Malgosia Fitzmaurice, lo anterior se demuestra con la formación del Principio número 21 de la Declaración de Estocolmo (1972), el cual, resultó del fallo arbitral sobre el caso *Trail Smelter* (Estados Unidos de América vs Canadá)²⁵.

²⁴ Véase Petit, Y. (2011). *op.cit.*, p.34. En este sentido, el referido autor afirma: «*La finalité des règles du droit international de l'environnement est l'intérêt général de l'humanité*».

²⁵ Fitzmaurice (2001). *op.cit.*, p.106.

Esta última decisión reconoce *inter alia* que el problema de la contaminación transfronteriza no puede ser resuelto con el único pago de una indemnización por los daños ocurridos más allá de las fronteras del Estado²⁶.

Precisamente, después del referido fallo arbitral, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (1972) se recopila el principio número 21, en virtud del cual, los Estados soberanos tienen el derecho de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o, bajo su control, no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional²⁷. Consecuentemente, la aplicación de este principio ha permitido que su precepto se incorpore también en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (1992)²⁸.

Según Jiménez de Aréchaga, esta situación se identifica como el efecto *constitutivo o generador*, el cual, explica la relación dinámica entre la norma consuetudinaria internacional y la convencional (tratados), enfocándose en reconocer que la formación de la costumbre puede surgir también, a partir de la disposición de un tratado; ello debido a la práctica posterior, constante y uniforme que los Estados realizan conforme dicha disposición²⁹. Precisamente, esta última ha sido

²⁶ Cfr. Nations Unies (2006). *Recueil des sentences arbitrales. Trail Smelter case* (United States vs Canada). 18 de abril de 1938 y 11 de marzo de 1941. Volumen III. pp.1905-1982. En línea: [https://www.ilsa.org/jessup/jessup17/Batch%202/Trail%20smelter%20case%20\(United%20States,%20Canada\).pdf](https://www.ilsa.org/jessup/jessup17/Batch%202/Trail%20smelter%20case%20(United%20States,%20Canada).pdf) Visto el 27/08/2017.

²⁷ Véase Naciones Unidas (1973). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*. Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972. Referencia A/CONF.48/14/Rev.1. [P. 5] En línea: <https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf> Visto el 27/08/2017.

²⁸ Al respecto, el texto del artículo 2 establece términos similares a los contemplados en la Declaración de Estocolmo (1972): «*De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.*» Cfr. Naciones Unidas (s.f.), *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo*. En línea: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm> . Visto el 28/08/2017.

²⁹ Véase Jiménez de Aréchaga, citado en Díez de Velasco, Manuel (2013). *Instituciones de Derecho internacional Público*. Décima octava edición. Editorial Tecnos. ISBN:139788430953417. [p.145]

Al respecto, otros autores, como Franc Maes suelen utilizar la referencia hacia soft law como parte de una evidencia de práctica estatal que, ulteriormente, puede apoyar la existencia de una regla de costumbre jurídica. Así, la expresión soft law es importante para el desarrollo del *Hard Law*, lo cual puede ser una indicación sobre cómo la «práctica del Estado» se encuentra en *status nascendi*. Cfr. Maes, Franc (2002). *Los principios de Derecho Ambiental, su naturaleza y sus relaciones con el derecho internacional marítimo. Un cambio para los legisladores nacionales*. En Sheridan, Maurice y Lavrysen (Eds.). *Environmental Law. Principles in Practice*. Bruselas. Bruylant. [p.198]. En línea: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/ar>

la modalidad con la cual han derivado una serie de normas consuetudinarias en materia de protección ambiental, incluyendo la examinada *supra* relativa al principio número 21 de la Declaración de Estocolmo de 1972.

c. Relación de complementariedad: el derecho internacional ambiental aplicado a la protección de espacios marinos

Particularmente, cuando se trata de la protección sobre espacios marinos, la formación de normas consuetudinarias del derecho internacional ambiental se demarca en dos principales obligaciones:

- 1) la prohibición de los Estados a contaminar el territorio de otros Estados o los espacios no sometidos a la jurisdicción nacional de ningún Estado; y
- 2) la obligación de los Estados a cooperar para proteger el medio ambiente y para prevenir la contaminación³⁰.

Con respecto a la primera de las obligaciones ambientales, es posible advertir que ésta se prescribe como válida para cualquier espacio, aplicable a todos los mares. El principio número 7 de la Declaración de Estocolmo (1972), relativo a la contaminación marina, establece que: «*Los Estados deberán tomar las medidas posibles para impedir la contaminación de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la salud del hombre, dañar los recursos vivos y la vida marina, menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otras utilidades legítimas del mar*»³¹.

En ese mismo sentido, la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, incorpora, en su artículo 194, el compromiso de los Estados por adoptar toda medida que fuese necesaria para garantizar que las actividades realizadas, bajo su jurisdicción o control, se realicen de forma tal que no ocasionen perjuicios por contaminación a otros Estados y su ambiente; y que la contaminación causada por incidentes o actividades bajo su jurisdicción o control no se extienda más allá de las zonas donde se ejercen los derechos de soberanía de conformidad con la mencionada Convención.

Así, la obligación de regular la contaminación transfronteriza en espacios marinos ha constituido un compromiso que, además de incorporarse en el con-

title/view/199/331

³⁰ Scovazzi, Tullio (1994). *Elementos de Derecho internacional del Mar*: Edición española a cargo de Valentín Bou Franch. Editorial Tecnos, Madrid. ISBN: 84-309-2726-3. [pp.74-75].

³¹ Cfr. Naciones Unidas (1973). *op.cit.*, p. 2

tenido de normas convencionales, ha creado un efecto constitutivo o generador de esta norma hacia una práctica consuetudinaria universal. En este sentido, los Estados atribuyen a este compromiso la convicción jurídica de su cumplimiento (*opinio iure sive necessitatis*); por lo que, no es determinante el hecho de que un Estado no hubiese ratificado internacionalmente la referida Convención. Basta con la existencia de la práctica consuetudinaria para generar la vinculación jurídica a los Estados e incidir así en su comportamiento.

En definitiva, la prohibición de la contaminación transfronteriza es una obligación internacional de carácter vinculante cuya violación ha sido categorizada como hecho ilícito —especialmente grave— por la Comisión de Derecho internacional de las Naciones Unidas, dado que el objeto principal de esta norma es la protección del medio humano³².

Por otro lado, sobre la segunda norma consuetudinaria —la obligación de los Estados a cooperar para proteger el ambiente y prevenir la contaminación— esta tiene su formación a partir de distintas escalas de gobernanza entre los Estados de la sociedad internacional. En este sentido, la obligación de cooperación toma lugar desde un ámbito, tanto mundial como regional, directamente o por conducto de las organizaciones internacionales competentes³³.

Así, uno de los factores que definió el surgimiento del principio de cooperación ambiental entre los Estados y organizaciones internacionales fue la necesidad de planificar el desarrollo social y económico, junto con medidas que les permitiesen preservar los recursos naturales y el medio ambiente en general. La preservación de estos recursos devenía necesaria con la acepción del concepto sobre desarrollo sostenible, y la aplicabilidad de la responsabilidad intergeneracional en el derecho internacional ambiental³⁴.

Ciertamente, el principio de cooperación entre Estados para proteger el medio ambiente se encuentra expresado en la mayoría de los instrumentos normativos de protección ambiental³⁵, incluyendo las decisiones y resoluciones que derivan

³² Scovazzi (1994). *op.cit.*, p.75

³³ *Ibidem*, pp.75-76

³⁴ Guevara Cortés, Daniel (2015). *La cooperación internacional medioambiental y su incidencia en el ordenamiento jurídico chileno. Especial referencia al impacto del Tratado de Libre Comercio Chile/Estados Unidos y al Acuerdo de Asociación Chile/Unión Europea*. Tesis doctoral. Universitat de Lleida. [p.124]. En línea: <http://www.tdx.cat/handle/10803/286223> Visto el 30/08/2017.

³⁵ Entre tales instrumentos es importante destacar: 1) La Convención relativa a los humedales de im-

de organizaciones internacionales especialistas en la materia. Estos rasgos permiten determinar que tal cooperación configura una obligación para los Estados de carácter procedimental cuya práctica reiterada ha permitido el surgimiento de la costumbre internacional³⁶.

d. El derecho a un ambiente sano

En el marco de la protección del medio ambiente marino, se ha observado cómo se configura una especial interrelación entre el derecho internacional ambiental y el derecho internacional del mar, la cual, comprende normas de carácter consuetudinario que exigen de los Estados el cumplimiento de obligaciones orientadas a la protección de los espacios marinos, incluyendo las aguas históricas.

Sin embargo, la interrelación de tales ordenamientos jurídicos no es el único factor que incide sobre la actuación de los Estados. Así, también es importante resaltar los efectos que derivan de la relación entre el derecho internacional ambiental y el derecho internacional de los derechos humanos.

De manera cada vez más progresiva, se ha configurado el reconocimiento sobre el Derecho a un Medio Ambiente Sano como un derecho humano, particularmente, en la categoría de las garantías económicas, sociales y culturales. La codificación sobre tal garantía puede advertirse a partir de instrumentos normativos correspondientes a los sistemas regionales de protección de los derechos humanos, particularmente, el africano e interamericano.

Por parte del sistema interamericano, del cual El Salvador, Honduras y Nicaragua forman parte, la definición sobre el derecho a un medio ambiente sano se identifica en el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana

portancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (Convención de Ramsar); de la cual, Honduras forma parte desde 2007, El Salvador, desde 1998 y Nicaragua es Estado adherente desde 1997; 2) el Convenio sobre Diversidad Biológica; 3) La Convención sobre el Comercio internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres; 4) el Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos peligrosos, entre otros.

Para mayor información sobre el marco jurídico internacional y regional existente sobre el Golfo de Fonseca, véase: Agencia Española de Cooperación internacional para el Desarrollo (AECID), Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo del Sistema de la Integración Centroamericana (CCAD-SICA), Gobiernos de la República de El Salvador, Honduras y Nicaragua (2010). *Manual Trinacional de Instrumentos legales y normativos del Golfo de Fonseca en materia ambiental*. Publicado en noviembre de 2010. [348 págs.]. En línea: <https://www.scribd.com/document/58322961/INSTRUMENTOS-LEGALES-Y-NORMATIVOS-DEL-GOLFO-DE-FONSECA-EN-MATERIA-AMBIENTAL> Visto el 03/09/2017.

³⁶ Véase Maes, Franc (2002). *op.cit.*, p. 214

sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales «Protocolo de San Salvador»³⁷ que establece:

Artículo 11

Derecho a un Medio Ambiente Sano

1. *Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.*
2. *Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.*

Según Gabriela Cuadrado, el derecho contemplado en la referida disposición contiene una estructura compleja en su contenido³⁸: por una parte, se deriva la facultad que corresponde al sujeto activo —«toda persona»— de permanecer y vivir en un ambiente sano, lo cual representa un aspecto que implicará el ejercicio del *ius standi* ante los tribunales regionales respectivos para incoar su tutela³⁹; y por otro lado, se genera la obligación positiva respecto a los Estados de ejercer cualquier medida que garantice la protección, preservación y mejora del medio ambiente. Hacer cumplir tales medidas implica la adopción de cualquier tipo de reglas de fiscalización de las actividades, tanto particulares como públicas, para prevenir y controlar las actividades que impliquen riesgos ambientales⁴⁰.

En la distinción de esta estructura se observa también que la naturaleza jurídica de este derecho comprende que, para su reclamación ante el tribunal correspondiente, se alegue por conexión la vulneración de otro derecho humano, sea la integridad física, la salud, entre otros. Un ejemplo claro de esta interpretación

³⁷ Asamblea General de la Organización Estados Americanos (1988). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales «Protocolo de San Salvador»*. Adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988. En línea: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html> Visto el 02/09/2017.

³⁸ Véase Cuadrado, Gabriela (2009). *El reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano en el derecho internacional y en Costa Rica*. Revista CEJIL. Debates sobre Derechos Humanos y El Sistema Interamericano, Año IV (5). [p.104]. En línea: http://www.academia.edu/download/36338817/Ano_IV__N_5.pdf#page=110. Visto el 03/09/2017.

³⁹ Es importante recordar que el ejercicio del *ius standi* implica – en el marco del derecho internacional contemporáneo – el acceso directo de los individuos a la justicia impartida por determinado tribunal internacional o regional. Concretamente, se ha observado en el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el cual permitió, bajo su Protocolo número 11, que los individuos puedan demandar al Estado sin la intervención de ningún órgano. Véase Pérez-León, Juan Pablo (2008). *El individuo como sujeto de derecho internacional. Análisis de la dimensión activa de la subjetividad jurídica internacional del individuo*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional. México, v. 8, p. 599-642, enero 2008. En línea: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542008000100018&lng=es&nrm=iso Visto el 02/09/2017.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 106

puede encontrarse a partir de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la cual, destaca el caso *López-Ostra* contra *España*.

En la ciudad de Lorca (Murcia), España, se instala una estación depuradora y de tratamiento de residuos por la empresa SACURSA, dedicada al tratamiento industrial del cuero. La estación depuradora se instaló en el referido municipio con subvención del Estado⁴¹. Desde su funcionamiento, la depuradora empieza a emitir una serie de gases tóxicos que dañan la salud de doña Gregoria López Ostra y su familia, por lo que decide acudir a las instancias correspondientes a fin de incoar ante el Estado la necesaria protección ambiental.

Dada la improcedencia que su caso tuvo en todos los recursos del ordenamiento jurídico interno español (incluyendo por parte del Tribunal Constitucional), doña Gregoria López decide acceder a la justicia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el cual, realiza una serie de pronunciamientos, entre los cuales cabe destacar:

- (1) Reafirmar la tutela del derecho a un Medio Ambiente Sano al estipular que los efectos derivados de la degradación ambiental pueden afectar al bienestar del individuo dadas las graves consecuencias que pueden repercutir en la vida privada y familiar;
y
- (2) El deber que poseen las autoridades públicas de un Estado de proteger la vida familiar y su entorno⁴²;

En definitiva, estos criterios jurisprudenciales reafirman la amplia naturaleza jurídica de este derecho y, especialmente, la obligación que implica para el Estado adoptar las medidas necesarias para su realización y tutela.

⁴¹ Velasco Caballero, Francisco (1995). *La protección del Medio Ambiente ante el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (1). Comentario a la sentencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos en el caso «López Ostra contra España»*. Revista Española de Derecho Constitucional. Año 15 (45). [pp.305-306]. En línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2006614.pdf> . Visto el 02/09/2017.

⁴² Cfr. Fitzmaurice, Malgosia (2001). op.cit., p.320. Al respecto, la autora afirma: «*In conclusion, it may be said that the Court made the following important statements: (1) serious effects of environmental degradation may affect individual well-being, since they may have adverse consequences on enjoyment of his private and family life; (2) public authorities have the duty to protect family and private life and home; and (3) the conditions suffered by the family of the applicant did not amount to degrading treatment according to Article 3 of the ECHR.*»

3. Síntesis

Se ha observado en el desarrollo de este capítulo cómo el derecho internacional del mar y el derecho internacional ambiental son dos ramas que guardan una particular relación de complementariedad entre sí.

Por un lado, el derecho internacional del mar se codifica en la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar cuyas disposiciones son aplicables a la regulación de aspectos concernientes a la delimitación de espacios marinos de los Estados ribereños, incluyendo las bahías.

No obstante, cuando la formación de tales bahías no corresponde a la regulación que contempla dicho marco normativo —tal es el caso de las bahías históricas— no procede aplicar las disposiciones de tal Convención; por lo que únicamente se habilita la posibilidad de verificar la existencia de normas de carácter consuetudinario que expliquen el régimen aplicable a este tipo de bahías.

Así, desde la norma consuetudinaria y la recopilación de ciertas prácticas estatales, se advierte que las bahías históricas configuran la única excepción a la delimitación de espacios marinos; por lo que cualquier régimen aplicable a ellas versará sobre la existencia de derechos históricos y prácticas de cooperación de los Estados involucrados en ellas.

A efectos de esta investigación, no solo importa apuntar esta última precisión para comprender el régimen aplicable a las bahías históricas; también es necesario señalarla a fin de identificar qué obligaciones son vinculantes para los Estados en materia de protección de espacios marinos comprendidos al interior de una bahía histórica, tal como es el Golfo de Fonseca.

En definitiva, dado el análisis realizado sobre el origen de las normas consuetudinarias en materia de protección ambiental, puede concluirse que la obligación de los Estados de cooperar para la protección del ambiente y evitar la contaminación transfronteriza es de carácter vinculante para la conservación del medio, aún si este último se trata de bahías históricas que no poseen régimen jurídico aplicable.

Con esta aplicación del principio de cooperación ambiental entre los Estados, pueden superarse las controversias suscitadas en ellos, y generar un efecto constitutivo de prácticas estatales orientadas a la preservación del ambiente, una

obligación que —vista desde la perspectiva de los derechos humanos— implica también tutelar el derecho a un Medio Ambiente sano de los pobladores que habitan las costas aledañas al Golfo de Fonseca.

CAPÍTULO II

ANÁLISIS GEOPOLÍTICO SOBRE EL GOLFO DE FONSECA

Nota introductoria

Uno de los aspectos que debe tomarse en cuenta para la aplicación del principio de cooperación ambiental —además de su connotación jurídica— es el estudio sobre la situación geopolítica de la zona geográfica en la cual debe ejercerse la práctica de la cooperación para la protección del medio.

Así, el presente capítulo pretende abordar desde el enfoque geopolítico el estado de situación actual del Golfo de Fonseca a fin de determinar cuáles son los factores que pueden incidir en la formulación de la política exterior de los países involucrados (El Salvador, Honduras y Nicaragua) y determinar una mejor realidad ante la cual, el derecho internacional ambiental, pueda adaptarse y ejercer su regulación.

1. La Geopolítica como herramienta de análisis

El estudio sobre los fundamentos de la política exterior de un Estado y el ejercicio de sus prácticas ha podido analizarse a lo largo de la historia desde una disciplina particular: la geopolítica.

Al estudiar este concepto, desde su concepción más básica, siempre ha tenido como premisa la relación entre todo aquello que concierne al territorio —sea perteneciente a una nación, a una región, o al correspondiente lugar físico o vir-

tual (cibespacio)— y el poder político que confluye para ejercer determinado dominio sobre los anteriores espacios⁴³.

En este sentido viene muy apropiada la definición planteada por el politólogo sueco Kjellén quien consideraba que la geopolítica concretamente se refería a: «*la influencia de los factores geográficos, en la más amplia acepción de la palabra, sobre el desarrollo político en la vida de los pueblos y Estados*⁴⁴». Esta concepción implicaba que las relaciones externas de los Estados y sus actividades se encontrarían influenciadas por el medio sobre el cual se ejercería la acción política de su aparato estatal, lo cual, consiste en lo que Kjellén caracterizó como una perspectiva ultradeterminista.

El aporte conjunto de estas concepciones sobre la geopolítica indican que esta disciplina, al centrar su estudio en la relación «acción Estatal – espacio geográfico» (físico o virtual), configura una ciencia adecuada para perseguir la definición de la política nacional o internacional, basándose en el estudio sistemático del escenario geográfico y de otros factores como los económicos, humanos, sociopolíticos y militares⁴⁵.

En este sentido, a efectos de esta investigación, la geopolítica figura como herramienta científica apropiada para analizar la estabilidad o inestabilidad del Golfo de Fonseca, puesto que el desarrollo de su estudio permite tomar en cuenta distintos factores, entre ellos, los recursos naturales que a menudo representan fuentes de tensión y conflicto entre los Estados y motivan impulsos de dominio de unas naciones sobre otras⁴⁶.

Al respecto, el empleo de métodos geopolíticos para el análisis de la estabilidad o inestabilidad de las regiones es una herramienta que debe encontrarse basada en el estudio de factores capaces de detectar eficazmente la aparición

⁴³ Olier, Eduardo (2015). *Capítulo primero. Geoeconomía de la energía, el agua y los recursos naturales*. En Ministerio de Defensa (2015). Monografías 147. La geopolítica líquida del siglo XXI. ISBN: 978-84-9091-137-2 (edición papel). Diciembre, 2015. España [p.32].

⁴⁴ Kjellén citado en Cairo, Heriberto (2011). «*La Geopolítica como «ciencia del Estado»: el mundo del general Haushofer*». Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder, vol. 3, núm. 2. [pp. 337-345]. En línea: <http://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/viewFile/42333/40293> p.337 . Visto el 31/08/2017

⁴⁵ Escuela de Estado Mayor del Ejército de Tierra citada en Ballesteros Martín, Miguel Ángel (2015). *Método para el análisis de regiones geopolíticas (MARG)*. En Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), número 6 (2015), [p.3]. En línea: <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/issue/view/12>. Visto el 1/09/2017.

⁴⁶ Olier, Eduardo (2015). *op. cit.*, p.32.

de cualquier riesgo o amenaza para la región y corresponder a sus necesidades actuales⁴⁷.

En esa línea, el autor determinó que el nuevo método geopolítico de análisis debería comprender, *inter alia*, los siguientes requisitos fundamentales⁴⁸:

- Interdisciplinaria
- De aplicación global
- Prospectiva a fin de evaluar la actuación de los actores implicados en varios horizontes temporales
- Valorativa
- Abierta
- Realista y coherente

Así, para realizar un análisis geopolítico comprensivo de estas características se precisa que sobre las regiones objeto de nuestro estudio indiquen de manera general variables de factor físico, humano, económico, energético, social, político, militar, histórico y de liderazgo político en la región.

De las anteriores, se retomarán aquellas más relacionadas con el propósito de estudio del presente capítulo: la delimitación de elementos estratégicos de los Estados ribereños involucrados en la zona del Golfo de Fonseca, ello con el objeto de desarrollar un análisis breve sobre la proyección que estos realizarían en cuanto a la protección de los recursos contenidos en sus espacios marinos.

2. Factores políticos, geográficos, sociales y ambientales

Políticos.—El Golfo de Fonseca pertenece a la categoría especial de bahías históricas, cuyos Estados aledaños son El Salvador, Honduras y Nicaragua. La posesión histórica que comprende el *animus domini*, de manera pacífica y continuada, sobre estas aguas ha sido un aspecto de gran interés para los referidos Estados, particularmente, en relación con el desarrollo de actividades de carácter económico, comercial, pesquero, agrícola, e industrial.

⁴⁷ Ballesteros (2015). *op.cit.*, p. 18.

⁴⁸ *Ibidem*.

Así, la proyección de soberanía sobre los espacios marinos de estas aguas ha sido un aspecto de permanente tensión. Tal como se mencionó en el capítulo I de este trabajo, en el año de 1917, se produjo una de las decisiones más relevantes de la Corte de Justicia Centroamericana. En su sentencia, el tribunal regional definió la naturaleza del Golfo de Fonseca como una *bahía histórica* que posee las características de mar cerrado, y que reconoce, por consiguiente, la copropiedad de Honduras, Nicaragua y El Salvador sobre sus aguas, salvo en cuanto a lo que corresponde a las tres millas marinas a partir de la costa que es propiedad exclusiva de cada uno de ellos⁴⁹. Según Ricardo Abello Galvis, esto significa que las bahías, tales como el Golfo de Fonseca, no se encuentran sujetas al régimen que contempla el artículo 10 de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar; en consecuencia, la naturaleza de esta bahía es de carácter consuetudinario o «geográfico» y no de carácter convencional o jurídico⁵⁰.

Este carácter geográfico constituye uno de los vectores que señala el origen de las controversias marítimo – territoriales entre los Estados ribereños del Golfo. En este sentido, además de la controversia planteada ante la Corte de Justicia Centroamericana, los Estados colindantes en el Golfo intentaron avenir sus diferencias ante la Corte internacional de Justicia, particularmente, la situación jurídica de las aguas del Golfo de Fonseca, y la proyección de soberanía respecto de distintas islas presentes en el Golfo que cuentan con importantes recursos naturales para el desarrollo económico, comercial y social de los países⁵¹.

Precisamente, la presencia de los recursos naturales y el abastecimiento a mediano plazo de estos – tales como el agua- han sido factores causales para el origen de una serie de controversias entre los Estados ribereños al Golfo⁵².

Así, más allá del diferendo jurídico que ha suscitado en virtud de la delimitación de espacios marinos entre El Salvador, Nicaragua y Honduras, el conflicto

⁴⁹ Decisión de la Corte de Justicia Centroamericana de 9 de marzo de 1917 citada en Scovazzi (2000), op.cit., p.204.

⁵⁰ Abello Galvis, R. (2003). op.cit., p.46. Al respecto, el autor afirma que: «*Cela signifie que les baies comme celle du Golfe de Fonseca, dont trois Etats sont riverains (El Salvador, Honduras et Nicaragua), ne sont pas soumises à ce régime ; en conséquence cette baie est une baie coutumière ou «géographique» et non conventionnelle ou juridique*»

⁵¹ González, G.A.; Jara, V. & Garro, J.A. (2016). *El Golfo de Fonseca, más que un conflicto político. La perspectiva desde los actores locales y pobladores costeros*. En Revista Pensamiento Actual. Volumen 16. Número 26. Universidad de Costa Rica. Sede de Occidente (p.152). En línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5821460.pdf> . Visto el 01/09/2017.

⁵² *Ibidem*, p.156.

que nace entre estos tres Estados es de carácter geoestratégico, puesto que existe un alto interés de desarrollo económico y explotación de los recursos naturales en la zona.

Por ejemplo, tal como se cita en la investigación de González, Jara y Garro, una de las principales problemáticas que se advierten en este contexto es el reconocimiento de los límites de Pesca. En el mencionado estudio, se refleja cómo de acuerdo con el testimonio de los pobladores de la zona, los pescadores hondureños entran a aguas salvadoreñas a extraer recursos pesqueros, lo cual, además de la sobreexplotación del recurso, trae como consecuencia problemas que afectan el ecosistema del Golfo⁵³.

Estas tensiones se manifiestan aún más cuando los Estados ribereños al Golfo hacen uso de sus fuerzas armadas militares en determinadas islas del Golfo,



Imagen tomada de: Paullier, J. (2017). Golfo de Fonseca: «la triple frontera» fuente de conflictos en Centroamérica que ahora Honduras, El Salvador y Nicaragua ven como una oportunidad. Publicada en BBC Mundo.

lo cual, refleja la intención de los Estados en manifestar una serie de prácticas que impliquen ejercicio de soberanía nacional a fin de fundamentar la invocación de derechos históricos sobre tales aguas. Un caso reciente fue el pronun-

ciamiento por parte del Ministro de Defensa Hondureño, Marlon Pascua, en desplegar su fuerza aérea F5 sobre las aguas del golfo para poder ejercer su derecho de proteger la integridad de su territorio nacional y garantizarse una salida hacia el océano pacífico⁵⁴. Particularmente, las diferencias surgen entre El Salvador y Honduras sobre la presencia militar en la isla Conejo.

Geográficos.—Actualmente, el golfo de Fonseca cuenta con una superficie de agua que abarca un área de 2,210 kilómetros cuadrados, el cual, se encuentra

⁵³ *Ibid.*, p.152.

⁵⁴ Salinas, Carlos (2013). *Honduras amenaza con la fuerza para abrirse paso al Pacífico*. Noticia publicada en EL PAIS. Managua, 16 de marzo de 2013. En línea: https://elpais.com/internacional/2013/03/16/actualidad/1363461941_431328.html Visto el 2/09/2017

rodeado por 43,985 kilómetros de costas entre los tres Estados: El Salvador, Nicaragua y Honduras. En la zona coexisten aproximadamente un millón setecientos cuarenta y cuatro mil habitantes entre las comunidades de pobladores ubicadas en las costas de los tres países⁵⁵.



Imagen tomada de: Biblioteca Virtual en Salud (2016). Golfo de Fonseca. El Salvador, Honduras y Nicaragua. Mapas de riesgo franjas fisiográficas. Proyecto con apoyo de la Unión Europea, BIREME, OPS y OMS. En línea: <http://golfo.bvsde.org.ni/php/level.php?lang=es&component=31&item=11> Biblioteca.

Ambientales.—Desde el año 2007, estudios regionales, tales como el derivado del subsistema ambiental del Sistema de la Integración Centroamericana, han determinado que el principal problema de los manglares del golfo es que las aguas son de baja calidad debido a la contaminación de diferentes fuentes entre desechos industriales, productos agroquímicos, entre otros⁵⁶.

En este contexto, se observan problemas como: la construcción y el dragado del puerto Cutuco, la contaminación generada por la empresa Calvo, la práctica de artes de pesca inadecuadas que afectan especies como el *pez gato*, la defo-

⁵⁵ González, Jara & Jarro (2016). *Op.cit.*, p.148.

⁵⁶ Véase Miranda, Edilberto (2002). *Situación de la Cuenca del Golfo de Fonseca*. Informe de consultoría. Programa Ambiental Regional para Centroamérica. PROARCA/SIGMA. Sistemas de Gestión para el Medio Ambiente (6 págs.). En línea: http://www.bvsde.org.ni/Web_textos/GOLFONSECA/0028/SituacionGolfoEdilbertoMiranda.pdf . Visto el 01/09/2017.

restación masiva del bosque del manglar y un movimiento de sedimentos hacia el estero que alteran el ecosistema del Golfo de Fonseca⁵⁷.

El Golfo de Fonseca también comprende un ecosistema frágil, en el cual, la alteración de los cambios ambientales puede perjudicar las interrelaciones en las cadenas tróficas y los ciclos de vida de las especies. Especialmente, la amenaza de la cría industrial del camarón como especie en ese medio marino⁵⁸.

Los problemas ambientales que se manifiestan en esta bahía histórica afectan no sólo los recursos naturales y especies de la zona, sino también constituyen un obstáculo para el desarrollo económico y turístico. Por ejemplo, la erosión arrastrada por el Río Guascorán constituye un problema que dificulta el adecuado funcionamiento del Puerto Cutuco, como principal puerto turístico y comercial de El Salvador; por lo que constituye un reto para los países recuperar las cuencas degradadas que drenan hacia el golfo⁵⁹.



Imagen tomada de: El Heraldo. Honduras: la miseria se ensaña con pescadores del Golfo de Fonseca. Publicada el 07/04/2014.

Sociales.—En el marco de estas problemáticas, la zona del Golfo de Fonseca presenta también fenómenos que afectan la dignidad humana de los pobladores de la zona. Uno de los principales problemas es la pobreza extrema de las localidades de la región.

Actualmente, el conjunto de población que pertenece a las comunidades dañadas a las costas del Golfo se estima aproximadamente en más de 750,000 personas, distribuidas en 19 municipalidades costeras y quienes se encuentran

⁵⁷ González, Jara & Jarro (2016). *op.cit.*, pp. 152-153.

⁵⁸ ESF Galicia (Enxeñería sen Fronteiras) (2016). *El Manglar en el Golfo de Fonseca: Amenazas para un ecosistema clave en la soberanía alimentaria de la zona*. Publicado el 28 de abril de 2016. En línea: <http://www.unitedexplanations.org/2016/04/28/el-manglar-en-el-golfo-de-fonseca-centroamerica-amenazas-para-un-ecosistema-clave-en-la-soberania-alimentaria-de-la-zona/> . Visto el 02/09/2017.

⁵⁹ Véase Fondo de la Iniciativa para las Américas (FIAES) (2016). *Área de Conservación Golfo de Fonseca*. En línea: <https://www.fiaes.org.sv/golfo-de-fonseca-conchagua/> Visto el 02/09/2017.

afectados con una mínima cobertura de servicios básicos de forma desigual, pues la mayoría de ellos se atribuye a las localidades principales⁶⁰.

Esta inminente problemática ha activado el interés de investigaciones recientes con el objeto de denotar la necesidad de atender este fenómeno y resguardar las garantías humanas, económicas y sociales de los pobladores costeros de la zona.

Según González, Jarra y Garro, la mayoría de hogares rurales observados en las comunidades carecen de suministro de agua potable, recolección de residuos sólidos y tratamiento de aguas residuales, lo que contribuye a la propagación de enfermedades. Dentro de la vida productiva, únicamente, se aprecia la actividad de la pesca artesanal y la agricultura de subsistencia, lo cual, significa que no se presenta en las comunidades otras alternativas de empleo especializado que permitan potenciar un eje de desarrollo económico y social con la inclusión de género.

Adicionalmente, la falta de acción estatal de apoyo hacia la promoción de estas actividades hace que en su desarrollo se manifiesten irregularidades, tales como: el trabajo infantil. Los niños y niñas son involucrados cada vez más hacia el apoyo de sus padres en este tipo de actividades, ocasionando que se incrementen los niveles de deserción escolar en esas áreas.

3. Síntesis

En suma, al analizar los factores políticos, sociales, geográficos y ambientales del Golfo de Fonseca se observa que esta región comprende una representación de expresiones contradictorias: por un lado, los Estados colindantes en sus aguas poseen un alto interés económico y comercial sobre los recursos de esta zona; de manera que, se aprecia desde sus intereses estratégicos como un potencial foco de desarrollo; y, por otra parte, el Golfo de Fonseca representa una serie de amenazas a la seguridad humana, en el sentido de que sus pobladores no habitan en condiciones de salubridad suficientes que garanticen una vida digna.

⁶⁰ González, G.A.; Jara, V. & Garro, J.A. (2016). *El Golfo de Fonseca, más que un conflicto político. La perspectiva desde los actores locales y pobladores costeros*. En *Revista Pensamiento Actual*. Volumen 16. Número 26. Universidad de Costa Rica. Sede de Occidente (pp.147-161). En línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5821460.pdf>. Visto el 01/09/2017.

Desde esta última perspectiva, se aprecia que los Estados no han ejercido acciones suficientes para asegurar la provisión de servicios públicos básicos que permitan a las personas habitantes de las comunidades del Golfo gozar de un medio ambiente sano. Al omitir la atención hacia la promoción de este eje social, se advierte que los Estados no han considerado el empleo de un enfoque de desarrollo sostenible en la zona.

En este sentido, la presencia de tales problemáticas sociales y ambientales significa que —desde la perspectiva geopolítica— el Golfo de Fonseca, en lugar de ser región de desarrollo, constituye una zona de amenazas; puesto que la presencia de estos riesgos vulnera la seguridad humana en su concepción más amplia. Esta región continuaría siendo un foco de amenazas, mientras los Estados no dispongan la implementación de medidas —tanto internas como transfronterizas— que permitan asegurar condiciones dignas para la vida humana.

Más allá de los diferendos marítimo-territoriales y de las acciones orientadas a explotar el desarrollo económico del Golfo —como se apreciará en el siguiente capítulo— es preciso tomar en cuenta la existencia de estos factores sociales y ambientales a fin de elaborar mecanismos de acción estatal y de cooperación que permitan garantizar de manera efectiva el derecho a un medio ambiente sano por parte de los pobladores que habitan las comunidades aledañas al Golfo.

CAPÍTULO III

MECANISMOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA SOBRE EL GOLFO DE FONSECA: VERIFICACIÓN DE SU EFECTIVIDAD

Nota introductoria

Sin duda, el factor geográfico del Golfo y la existencia de los recursos naturales ha sido una causa estructural que ha motivado distintos esfuerzos de cooperación a fin de potenciar el desarrollo económico, comercial y turístico del Golfo.

Los esfuerzos de cooperación existentes en dicha zona geográfica comprenden distintas escalas de trabajo:

- 1) Desde el ámbito interno de cada Estado, se advierten mecanismos de cooperación que involucran la participación de actores locales y el involucramiento de organizaciones de la sociedad civil;
- 2) desde una escala regional, se encuentran esfuerzos apoyados por la institucionalidad del subsistema ambiental del Sistema de la Integración Centroamericana en contacto con los gobiernos y actores locales; y, finalmente,
- 3) desde una perspectiva internacional, se advierten mecanismos en los cuales existe una notable incidencia de agencias internacionales de cooperación para el desarrollo quienes ejecutan proyectos con el objeto de promover el desarrollo social en la zona.

El Golfo de Fonseca es hoy una zona de interés para su transformación hacia un polo de desarrollo. Independientemente de cuál sea el mecanismo de cooperación existente, uno de los objetivos claros es el potencial económico que los Estados de El Salvador, Honduras y Nicaragua desean explotar respecto los recursos de dicha zona.

Así, el objeto de este capítulo se centra no solo en estudiar los esfuerzos de cooperación en las distintas escalas mencionadas; sino también en verificar si —particularmente— en los mecanismos que comprenden una acción inter estatal se incluye o no el componente *social* tan necesario para determinar en los comportamientos de los Estados el cumplimiento de las obligaciones internacionales de cooperación orientadas a la protección ambiental y a la tutela de un derecho a un Medio Ambiente Sano.

1. Mecanismos de cooperación a nivel interestatal

a. Origen: Declaración de Managua (2007)

El Golfo de Fonseca ha constituido una zona de interés para los Estados de El Salvador, Honduras y Nicaragua, lo cual, ha derivado en una serie de controversias orientadas a reclamar la delimitación marítimo – territorial de los espacios marinos comprendidos al interior de tales aguas.

Sin embargo, tal como se ha apreciado en el capítulo primero, la decisión sobre la delimitación de tales espacios ha sido pronunciada en virtud del carácter histórico que recae en las aguas del Golfo; y, por tanto, se rige según el ejercicio de derechos que cada Estado ha realizado. Este criterio incidió en la decisión proveniente de la Corte Centroamericana de Justicia en el año de 1917, en virtud de la cual, reconocía la soberanía conjunta que deriva de sus aguas para los Estados colindantes en ellas.

A pesar de existir esta decisión, desde el proceso histórico de estos tres países centroamericanos, se apreció una falta de consenso que permitiese la convivencia pacífica y armonizada sobre la situación del Golfo. Esto ha obligado a que —más allá de los diferendos marítimo-territoriales— los líderes políticos de Nicaragua, Honduras y El Salvador buscasen el establecimiento de formas de cooperación intergubernamental con el objeto de asegurar en el Golfo un potencial desarrollo económico y geoestratégico.

Uno de los primeros signos de esta marcada voluntad política se concretó con la adopción de la Declaración de Managua, «Golfo de Fonseca: una zona de Paz, Desarrollo Sostenible y Seguridad».

La adopción de este instrumento multilateral es una clara representación sobre cómo las organizaciones de integración de Estados pueden —a través de sus principios y propósitos comunes— incidir en las voluntades políticas los presidentes de sus Estados Miembros⁶¹. Así, en el marco de la reunión de los presidentes constitucionales de El Salvador, Honduras y Nicaragua acuerdan:

- Asegurar que el Golfo de Fonseca se convierta para los tres países en Zona de Paz, Seguridad y Desarrollo Sostenible;
- Facilitar la realización de Programas y Proyectos conjuntos que reduzcan la vulnerabilidad de los ecosistemas y poblaciones o cualquier otro tema que decidan;
- Promover el desarrollo de proyectos y empresas binacionales o trinacionales, bajo enfoques innovadores, con énfasis en la planificación regional y el desarrollo sostenible, sin perjuicio de los proyectos nacionales;
- Garantizar el aprovechamiento sostenible, justo y solidario de los recursos naturales, el turismo, el fortalecimiento de los gobiernos locales, la pesca artesanal, la acuicultura, entre otros⁶².

Del contenido de la declaración, llama la atención que el interés principal que motivó el acuerdo de los tres países fue la aspiración a potenciar la zona del Golfo de Fonseca como zona de desarrollo sostenible. Esta aspiración implica la promoción de proyectos a nivel local y regional, por medio de los cuales, se explotan los recursos naturales disponibles en la zona a fin de promover el desarrollo turístico y económico del Golfo junto con la salvaguarda de los ecosistemas de la zona.

En efecto, de acuerdo con el contenido de la Declaración, el impulso de la iniciativa se encontraría bajo la responsabilidad de un Grupo de Trabajo conforma-

⁶¹ Al respecto, Lucile Medina afirma que: «*En toda la región centroamericana es muy claro el impulso dado por las instancias supranacionales a los proyectos de acercamiento y de cooperación, aunque es evidente que no tienen los medios de acción suficientes para acompañar estos programas.*» Medina, Lucile (2013). *Una interfaz transfronteriza compleja. El caso del Golfo de Fonseca: El Salvador, Honduras y Nicaragua*. En *Revista Liminar Estudios Sociales y Humanísticos*. Vol. XI (2). Julio-diciembre de 2013. México. ISSN:1665-8027 [pp.54-69].

⁶² Presidentes Constitucionales de las Repúblicas de El Salvador, Honduras y Nicaragua (2007). *Declaración de Managua. Golfo de Fonseca, una zona de paz, desarrollo sostenible y seguridad*. Publicada el 4 de octubre de 2007. En línea: <http://www.sica.int/Consulta/Documento.aspx?Idn=83103&idm=1> Visto el 03/09/2017.

do por una Comisión Presidencial, la cual, orientaría la elaboración de un Plan para el Desarrollo Sostenible en el área del golfo de Fonseca. Particularmente, el 12 de febrero de 2008 se aprobaron las mesas de trabajo transnacionales, a fin de asegurar el fomento por el desarrollo turístico sostenible, social y comunitario; la protección del medio ambiente, especies marinas, costeras y territoriales⁶³.

No obstante, al verificar la ejecución de tal Declaración, no se advirtió la consecución de los planes contemplados en ella. De acuerdo con Lucile Medina, la cooperación transfronteriza a nivel estatal siempre ha requerido la concreción de un aspecto: el ejercicio de la soberanía conjunta o condominio sobre las aguas del Golfo de Fonseca. La falta de solución en cuanto a este tema vino a dificultar la concreción de las actividades que debían derivarse a partir de la mencionada Declaración⁶⁴.

Adicionalmente, uno de los factores que dificultó la continuación de los trabajos en el marco del referido instrumento fue la crisis política de la República de Honduras⁶⁵. Este momento crítico del país hizo notar la inestabilidad que poseía la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana en cuanto a su capacidad de configurar un espacio para la solución de controversias entre sus Estados miembros. Así, en cuanto a la ejecución del plan previsto en la Declaración Managua, el proceso alcanzó un estancamiento.

⁶³ Televisión Nacional de Honduras (2014). *Comienza a tomar forma Plan Maestro para el Desarrollo del Golfo de Fonseca. Publicada el 21 de agosto de 2014. En línea: <http://tnh.gob.hn/comienza-a-tomar-forma-plan-maestro-para-el-desarrollo-del-golfo-de-fonseca/>*

⁶⁴ Medina (2013). *op.cit.*, p.57

⁶⁵ Los años previos al golpe de Estado (2007-2008) reflejan la profundización de relaciones entre los presidentes de la República de Honduras, Nicaragua y Venezuela con el objeto de ponderar el ingreso de Honduras a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) que consistía en una manifestación de cooperación regional, liderada por Venezuela, en la que se disponía como bien público regional el petróleo venezolano, un fuerte incentivo para Estados caribeños y de Centroamérica. Véase Dabène, Olivier. (2009). *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Perspectives*. New York, NY: Palgrave MacMillan [p.21].

La aspiración de Honduras para formar parte del ALBA generó tensiones internas en las que se agravaron sus profundas polarizaciones políticas. Los poderes tradicionales de dicho país se sentían amenazados ante la posibilidad que el presidente Manuel Zelaya promoviera la reforma constitucional que permitiera su reelección, una decisión similar a la que fue adoptada por otros países miembros del ALBA. Tales tensiones fueron incrementando hasta resultar en la realización del Golpe de Estado por parte de las fuerzas armadas hondureñas en el año 2009. Cfr. Manaut, R. (2009). *La crisis de Honduras y el sistema interamericano: el triunfo del realismo sobre los principios. Foreign Affairs. Latinoamérica. Volumen 9, número 4. [pp.76-78] En línea: http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/5059-001_g.pdf*

b. Reunión Trilateral para el Relanzamiento de la Declaración de Managua: Golfo de Fonseca una Zona de Paz, Desarrollo sostenible y seguridad (30 de marzo de 2012) y Reunión Trinacional sobre el Golfo de Fonseca en Managua (8 de mayo de 2013)

Posteriormente, se realizaron diversos intentos de reactivación de la Declaración de Managua citada en el acápite anterior. Uno de los más destacados fue la reunión trilateral que adoptó el relanzamiento de dicho proyecto. Esta última, junto con la reunión realizada en mayo de 2013, tenía por objeto reactivar las mesas de trabajo creadas conforme los mandatos presidenciales, a fin que en un período de 30 días, se desarrollase un portafolio de proyectos para el desarrollo del Golfo de Fonseca en las áreas de Desarrollo Económico Sostenible, Medio Ambiente y Seguridad⁶⁶.

Incluso, en el marco de esta reunión, instruyeron a las fuerzas navales de los tres países a mantener la comunicación fluida de forma permanente y directa para garantizar la paz de la zona⁶⁷, lo cual, era un aspecto que siempre se había querido preservar en la zona del Golfo.

Así, se propone trabajar en un equipo jurídico de cancillerías por parte de los tres países, con el objeto de resolver el cumplimiento de las sentencias referidas al diferendo marítimo-territorial sobre la zona. Así, de acuerdo a la declaración emitida por la Reunión Trinacional, realizada en mayo de 2013, se propuso que tales Equipos jurídicos realicen el ejercicio de una soberanía conjunta y emprendieran modelos de administración compartida con la posible creación de una autoridad trinacional.

En definitiva, el Golfo ha sido un objetivo para los países como zona de transformación hacia un polo de desarrollo. El interés de los líderes políticos de Nicaragua, Honduras y El Salvador va orientado hacia la explotación de esta zona en el ámbito turístico, de infraestructura, agroindustria y energía renovable⁶⁸.

⁶⁶ Presidentes de El Salvador, Honduras y Nicaragua (2013). *Declaración conjunta. Reunión trinacional sobre el Golfo de Fonseca. Dada el 8 de mayo de 2013 en Managua*. En línea: http://www.bvsde.org.ni/Web_textos/GOLFONSECA/0115/06 DECLARACION CONJUNTA 2013.pdf Visto el 09/09/2017.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ El Nuevo Diario (2014). Golfo de Fonseca será un polo de desarrollo. Noticia publicada el 26 de agosto de 2014. En línea: <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/328315-golfo-fonseca-sera-polo-desarrollo/>. Visto el 01/09/2017.

Este propósito se refleja aún más cuando, de parte de los tres países, existen proyectos de desarrollo a nivel interno cuya incidencia en el golfo es de gran impacto. Por ejemplo, a finales del año 2013, se concentró la atención hacia la construcción de un nuevo puerto en la ribera de El Salvador, específicamente el departamento de la Unión, en el cual se tenía el objetivo de constituir una plataforma regional para acoger barcos para el desarrollo turístico y comercial⁶⁹. Esto implicaría la ampliación por parte de la ribera salvadoreña y la instalación de dos plantas eléctricas para su funcionamiento⁷⁰.

Ciertamente, el contexto político ha evolucionado de manera relevante, pues, la zona del Golfo de Fonseca no es percibida estrictamente como zona de conflicto; sino que, la conciben ahora como elemento de desarrollo turístico, económico y comercial.

c. La Declaración Conjunta de la Reunión Trinacional sobre el Golfo de Fonseca (25 de agosto de 2014); y el proceso de creación del Plan Maestro para el Desarrollo del Golfo de Fonseca, reunión realizada el 30 de agosto de 2017

La primera demostró el apoyo de los Jefes de Gobierno hacia la constitución de una mesa de trabajo permanente, integrada por delegados presidenciales para elaborar, implementar y dar seguimiento a un Plan Maestro de Inversiones que asegure el desarrollo económico del Golfo de Fonseca.

Este trabajo sería respaldado por la creación de una mesa técnica tripartita, integrada por las agencias oficiales de promoción de inversiones y desarrollo económico de El Salvador, Honduras y Nicaragua, a quienes se les encomendó la elaboración de un informe que contenga proyectos de desarrollo de cada país⁷¹.

En efecto, los resultados de esta reunión sostenida en agosto de 2014 permitieron que, de manera progresiva, se fueran consolidando las bases para la formulación del Plan Maestro de Inversiones del Golfo de Fonseca, el 30 de agosto de 2017. En este contexto, los presidentes de El Salvador, Nicaragua

⁶⁹ Medina, Lucile (2013). *op.cit.*, p.58.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Presidentes de las Repúblicas de El Salvador, Honduras y Nicaragua (2014). *Declaración Conjunta. Reunión Trinacional sobre el Golfo de Fonseca*. Managua, 25 de agosto de 2014. En línea: <http://www.presidencia.gob.sv/declaracion-conjunta-reunion-trinacional-sobre-golfo-de-fonseca/> Visto el 09/09/2017.

y Honduras solicitaron el apoyo de la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana, particularmente, a través del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), a fin de coordinar la búsqueda de financiamiento que permita ejecutar las medidas operativas del referido Plan⁷².

Por otra parte, la Comisión Trinacional – instancia creada a partir de la Declaración de Managua de 2007 - coordinará la ejecución de tres grandes proyectos:

- La puesta en marcha de un Ferri que comunique La Unión, El Salvador y Corinto con Potosí – Nicaragua, el cual se ampliará hacia San Lorenzo y Amapala (Honduras), a fin de permitir el intercambio de mercancías y la libre movilidad de personas.
- El establecimiento de una Zona de Empleo y de Desarrollo Económico (ZEDE) que incluya un parque logístico, así como dar inicio a las coordinaciones necesarias entre los tres países para convertir el Golfo de Fonseca en una Zona de Libre Comercio y Turismo Sostenible;
- El diseño de otros proyectos orientados a las siguientes áreas: Infraestructura, turismo, agroindustria, energía renovable, inversión y desarrollo⁷³.

En virtud del contenido que se pretende regular con el referido Plan Maestro se puede afirmar que la atención principal de los Estados colindantes al Golfo de Fonseca se encuentra dirigida hacia la promoción del comercio y desarrollo de dicha región, en la cual, se espera la integración del sector privado.

A pesar de que tales planificaciones demuestran una intención de desarrollo; por otro lado, coexiste también el tema del impacto ambiental, el cual, ha movilizadado mucha oposición respecto de la construcción de obras, tales como las del Puerto de la Unión. La atención sobre este género de temas no ha sido un asunto de prioridad en la agenda interna de los Estados colindantes al Golfo de Fonseca⁷⁴.

⁷² Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de El Salvador (2017). *El Salvador, Honduras y Nicaragua inician proceso de creación de Plan Maestro para el desarrollo del Golfo de Fonseca*. Publicado el 30 de agosto de 2017. En línea: http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com_k2&view=item&id=6973:el-salvador-honduras-y-nicaragua-inician-proceso-de-creacion-de-plan-maestro-para-el-desarrollo-del-golfo-de-fonseca&Itemid=1770 Visto el 10/09/2017.

⁷³ Gobierno de la República de Honduras (2017). *Nota de Prensa. Comienza a tomar forma Plan Maestro para el Desarrollo del Golfo de Fonseca*. Publicada el 22 de agosto de 2017. En línea: http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2017/08/noticia3_22082017.pdf Visto el 10/09/2017.

⁷⁴ Medina, Lucile (2013). *op.cit.*, p.59.

Esta falta de priorización genera un desfase en cuanto a la cooperación interinstitucional requerida para la protección ambiental de los espacios marinos contenidos en las aguas históricas del Golfo de Fonseca. En este sentido, las instancias interestatales justifican que dada la falta de recursos no existe capacidad para asegurar una mayor intervención a fin de procurar la ejecución de medidas orientadas a garantizar la cooperación en materia ambiental y la protección de los ecosistemas del Golfo⁷⁵.

Esto ha provocado que, en la actualidad, la efectiva cooperación en la zona del Golfo sea liderada por la incidencia de otros actores, principalmente, los organismos internacionales de cooperación para el desarrollo, quienes aportan los recursos financieros necesarios para la ejecución de proyectos orientados a la protección ambiental y desarrollo sostenible del Golfo y, por otro lado, los actores locales quienes, junto con las municipalidades, permiten generar una cooperación entre las poblaciones aledañas.

2. Mecanismos implementados por parte de organismos internacionales de cooperación para el desarrollo y actores locales

► *De los Organismos internacionales de Cooperación para el Desarrollo*

Al respecto, es importante resaltar el rol desempeñado por la Agencia Española de Cooperación internacional para el Desarrollo (AECID) quien, junto con la institucionalidad regional del proceso de integración centroamericano, ha trabajado en la gestión de proyectos orientados a la protección ambiental en el Golfo de Fonseca.

Desde el año 2005, se inició el Foro Donantes del Golfo de Fonseca con el objeto de dirigir una discusión conjunta con los diferentes gobiernos, a fin de armonizar las diferentes iniciativas que se pretendían sobre dicha región.

En esta materia, entre los proyectos impulsados por la AECID se encuentran:

- El estudio de identificación de un proyecto integral Golfo de Fonseca entre Honduras, Nicaragua y El Salvador (2006); y,

⁷⁵ *Ibidem.*

- La elaboración de estudios y actuaciones de conservación del patrimonio natural del corredor del Mangle en coordinación con el Organismo Autónomo de Parques Nacionales del Ministerio de Medio Ambiente de España (2006-2009)⁷⁶.
- Adicionalmente, se advierte el Proyecto Trinacional «Corredor del Mangle», el cual, tiene por objeto concretar alianzas entre organismos de cooperación y actores locales a fin de lograr una mejor gestión ambiental participativa de los ecosistemas transfronterizos, una producción sostenible y una conservación de la diversidad biológica, como factores que permitirán reducir los niveles de pobreza entre sus pobladores⁷⁷.
- En efecto, los resultados operativos que se pretenden para el cumplimiento de este objetivo son, *inter alia*, la homologación de políticas y prácticas de conservación ambiental (artes y vedas de pesca, ordenanzas municipales); el apoyo a actores locales involucrados en procesos de coordinación y gestión ambiental transfronteriza; el desarrollo de mecanismos de sostenibilidad financiera; la recuperación y conservación de ecosistemas clave; desarrollo de prácticas como las relativas al pago por servicios ambientales; y la promoción de la producción sostenible y el fortalecimiento de los medios de vida⁷⁸.

► *De los actores locales*

En la articulación de mecanismos de cooperación y alianzas para el desarrollo sostenible en el Golfo de Fonseca ha sido ejemplar la acción colaborativa que se ha implementado a partir de los mismos actores locales y pobladores de la zona.

Estas estructuras de cooperación transfronteriza tienen por objeto general construir espacios que permitan concertar denuncias y planteamiento de peticiones ante los Gobiernos de los países colindantes en el Golfo, a fin de incidir

⁷⁶ Orozco, Elena (2010). *Experiencia de conservación y desarrollo sostenible en áreas prioritizadas del Corredor Biológico Mesoamericano: El Golfo de Fonseca*. En III Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas. Programa Regional con Centroamérica desarrollado por la Agencia Española de Cooperación internacional para el Desarrollo (AECID). México, 8 al 12 de marzo de 2010. En línea: http://www.bvsde.org.ni/Web_textos/GOLFONSECA/0008/Congreso%20mesoamericano%20golfo%20de%20fonseca.pdf Visto el 10/09/2017.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *Ibidem*.

en la elaboración de sus estrategias nacionales y buscar la incorporación de la protección ambiental de los ecosistemas naturales del Golfo como línea prioritaria de acción.

Entre las organizaciones que más resaltan en el desempeño de estas funciones se encuentran:

- 1) **ACTRIGOLFO**: como asociación civil autónoma, sin fines de lucro, cuya principal motivación ha sido la incidencia política en los gobiernos de los países que comparten las aguas del Golfo de Fonseca, para evitar la captura de pescadores artesanales por parte de autoridades de cada país y, además, la elaboración de un Plan de manejo compartido de recursos marinos costeros⁷⁹; y
- 2) **MUGOLFO**: representa la mancomunidad o reagrupación de municipios costeros por parte de El Salvador, Honduras y Nicaragua como plataforma que tiene por propósito impulsar el desarrollo de la región, por medio de trabajos orientados a la elaboración de un plan estratégico que permitiese al aprovechamiento de los recursos naturales del Golfo y prevenir su degradación⁸⁰, lo cual, implica la organización de un conjunto de normas territoriales cuyo alcance comprende esa escala de actuación municipal.

Otros actores que se encuentran presentes en el desarrollo de cooperación transfronteriza en el Golfo son organizaciones no gubernamentales, cooperativas y actores locales que trabajan para la promoción de un diálogo entre los pobladores de la zona. Así, entre los principales actores, se identifican los siguientes:

TABLA I

| Actor | Tipo de actor |
|---|-------------------------------|
| Fundación Salvadoreña para la Promoción social y el desarrollo económico (FUNSALPRODESE) | Organización No Gubernamental |
| Asociación Cooperación Pesquera en el Nuevo Puerto | Cooperativa |
| Miembros de Grupo de Agricultores | Cooperativa |
| Municipio Conchagua | Local |
| Grupo de Mujeres Las Mesas, Nacaome | Grupo Informal |

Fuente: Elaboración propia con base en González, G.A.; Jara, V. & Garro, J.A. (2016). *op.cit.*, pp.150-151.

⁷⁹ Medina, Lucile (2013). *op.cit.*, p.60.

⁸⁰ Aguirre, Ricardo (2012). *Plan Estratégico de MUGOLFO. Mancomunidad de municipios del Golfo de Fonseca*. En Producto de Consultoría para la Agencia Española de Cooperación internacional para el Desarrollo y la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. Publicado en enero de 2012. [pp.3-4] En línea: <http://intercoconnecta.aecid.es/Gestin%20del%20conocimiento/Plan%20estrategico%20de%20MUGOLFO.pdf> Visto el 10/09/2017.

3. Síntesis

Se ha analizado en el presente capítulo cómo los mecanismos de cooperación transfronteriza sobre las aguas del Golfo de Fonseca se han instituido a partir de distintas escalas:

- 1) a nivel interestatal, desde el cual, el interés de los países colindantes en el Golfo se ha venido desarrollando por medio de la formulación de Declaraciones Políticas con contenido vinculante;
- 2) a nivel regional, en el cual, se observa la incidencia de organismos internacionales de cooperación para el desarrollo y la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo; y
- 3) a nivel local, donde las municipalidades han configurado redes o alianzas con el propósito de crear estrategias que puedan incidir en sus respectivos gobiernos.

A pesar que la estructura de cooperación transfronteriza comprenda distintas escalas o niveles de gobernanza – como las referidas *supra*- se advierte que los trabajos realizados a partir de cada uno de estos niveles no reflejan una necesaria cohesión entre sí.

Por un lado, se advirtió que la cooperación impulsada a nivel interestatal, siempre tuvo por propósito la explotación de recursos estratégicos en el Golfo con el objeto de transformarlo hacia un polo de desarrollo económico, turístico y comercial. Desde la reconocida Declaración de Managua en el año 2007, los Estados han elaborado distintas declaraciones cuyas connotaciones derivaban compromisos vinculantes hacia ellos; no obstante, las diferencias entre los gobiernos y los conflictos internos que cada país afrontaba hacían imposible la consecución de avances en el marco de tales declaraciones.

Hasta el año 2013, El Salvador, Honduras y Nicaragua decidieron relanzar la integración trinacional con miras a adoptar un Plan estratégico que permitiese el establecimiento de proyectos de inversión y desarrollo en el Golfo. Esto ha sido uno de los intereses esenciales que ha motivado, a su vez, la aprobación de las bases para la creación del denominado Plan Maestro para el desarrollo sostenible del Golfo de Fonseca.

A pesar de que estos esfuerzos son marcados por vaivenes políticos, es preciso resaltar que, en el marco de esta renovada aspiración, no es posible distinguir medidas de acción específicamente adoptadas para asegurar la cooperación y protección ambiental de los ecosistemas y recursos naturales de dicha bahía histórica.

En este sentido, el tema relativo a la protección ambiental siempre ha sido uno de los aspectos que ha generado un desfase entre la cooperación transfronteriza a nivel estatal y la cooperación implementada por organismos internacionales y actores locales.

Tal como planteaba Lucile Medina, en realidad, han sido estos últimos quienes han ejecutado desde un ámbito más práctico medidas que permitan concertar una utilización consensuada de los recursos naturales del Golfo, favoreciendo una comunicación que parte desde las distintas comunidades municipales que habitan las costas ribereñas del Golfo y comprende hasta la participación de organismos internacionales y regionales⁸¹.

En definitiva, se observa que, para el caso del Golfo de Fonseca, el principio fundamental de la cooperación ambiental únicamente se ha cumplido en la práctica gracias al establecimiento de redes y alianzas de cooperación entre los propios actores locales y organismos regionales e internacionales; no advirtiéndose así, una intervención real por parte de las instancias estatales.

⁸¹ Medina, Lucile (2013). *op.cit.*, p.59.

IV. CONCLUSIONES

ANÁLISIS DE LA APLICABILIDAD DEL DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN EXISTENTES EN EL GOLFO DE FONSECA

El presente trabajo de investigación ha abordado el análisis sobre la protección ambiental en los espacios marinos del Golfo de Fonseca desde dos perspectivas esenciales:

- 1) una perspectiva jurídica, en la cual, advertimos la incidencia del derecho internacional ambiental y
- 2) una perspectiva geopolítica, desde la cual, advertimos los intereses estratégicos de los Estados colindantes en las aguas de dicha región.

En cuanto a la perspectiva jurídica, particularmente, se ha logrado determinar la relación complementaria que existe entre el derecho internacional ambiental y el derecho internacional del Mar. En este sentido, el Golfo de Fonseca, al ser una bahía de carácter histórico, no le corresponde el régimen jurídico contemplado en la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar; no obstante, se estima que sí le aplicarían complementariamente aquellos principios fundamentales contenidos en el derecho internacional ambiental, particularmente, el relativo a la cooperación ambiental y la prohibición a la contaminación transfronteriza de espacios marinos.

El efecto en la aplicación de estos principios se traduce en la creación de prácticas consuetudinarias por parte de los Estados de la comunidad internacional, por medio de las cuales, procuran el cumplimiento de estas obliga-

ciones internacionales, independientemente se encuentren contenidas en un instrumento ratificado por ellos.

Entonces, si se toma en cuenta el efecto vinculante que deriva de estos principios, es posible afirmar que para El Salvador, Honduras y Nicaragua rige la misma obligación de cooperación en materia de protección ambiental sobre los espacios marinos del Golfo de Fonseca; premisa que nos permite superar cualquier controversia histórica referida a la delimitación de espacios marinos de las aguas en el Golfo de Fonseca.

Además de retomar el principio relativo a la cooperación ambiental y la prohibición de la contaminación transfronteriza en espacios marinos, otra norma de trascendencia en el derecho internacional ambiental es el Derecho a un Medio Ambiente sano, reconocido en ciertos sistemas de protección de derechos humanos, incluyendo el interamericano, por medio de su Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales «Protocolo de San Salvador»; y el sistema europeo, el cual, ha atribuido el reconocimiento de este derecho en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (jurisprudencia caso *López Ostra contra España*).

La relación de esta norma no es baladí. Los efectos que pueden derivar de la obligación concerniente a garantizar un Medio Ambiente sano vinculan, incluso, la actuación de las autoridades públicas de un Estado. En este sentido, sea cuál sea la región geográfica, el Estado tiene el deber de garantizar que sus autoridades ejecuten medidas orientadas a proteger la vida familiar y su entorno, lo cual, implica adoptar medidas de preservación y desarrollo sostenible sobre el ambiente en el que habitan las personas.

Los Estados de El Salvador, Honduras y Nicaragua no pueden desconocer de esta obligación. El estudio geopolítico realizado en el capítulo segundo de este trabajo demostró la presencia de problemáticas sociales y ambientales, tales como:

- 1) la baja calidad de las aguas del Golfo debido a la contaminación proveniente de diferentes fuentes, entre las cuales, se encuentran: los desechos industriales, productos agroquímicos, entre otros;
- 2) la práctica de artes de pesca inadecuadas;
- 3) la deforestación masiva del bosque del manglar;

- 4) la falta de cobertura de servicios básicos en las municipalidades costeras;
- 5) la falta de recolección de residuos sólidos y tratamiento de aguas residuales, entre otros que, en su conjunto, reflejan al Golfo de Fonseca como una región objeto de amenazas a la seguridad humana.

Así, el Estado salvadoreño, hondureño y nicaragüense no pueden concebir al Golfo de Fonseca como foco de desarrollo sostenible, sin antes atender prioritariamente estas problemáticas. La obligación internacional que se impone a estos Estados para adoptar medidas que mejoren la provisión de servicios públicos y el entorno de los pobladores del Golfo deriva, precisamente, de los principios fundamentales del derecho internacional ambiental, particularmente, los relativos a la cooperación ambiental, la prohibición de la contaminación transfronteriza y el derecho a un medio ambiente sano.

He ahí donde se advierte la aplicabilidad de las normas del ordenamiento jurídico ambiental sobre la dimensión interna de los Estados, ya que, el cumplimiento de tales principios permitirá garantizar la preservación del ecosistema y el buen estado de los espacios marinos comprendidos en el Golfo.

Esta última premisa deviene importante, a efectos de analizar en esta investigación, si los mecanismos de cooperación transfronteriza existentes responden o no a la finalidad de los principios fundamentales del derecho internacional ambiental y sus bienes jurídicos tutelados.

En este sentido, dentro del capítulo tercero se identificaron mecanismos de cooperación transfronteriza en tres distintas escalas: interestatal, regional y local. El análisis conjunto de esta estructura permitió concluir dos aspectos:

- 1) la cooperación interestatal únicamente se refleja en Declaraciones Políticas cuyo contenido, principalmente, versa sobre la adopción de medidas orientadas al desarrollo económico, turístico y comercial del Golfo de Fonseca, incluyendo también, el acuerdo entre las fuerzas navales de El Salvador, Honduras y Nicaragua para garantizar la seguridad e integridad de la región; y por otra parte,
- 2) la cooperación regional y local estudiada demostró enfocarse hacia la ejecución de proyectos en los que se asegura la preservación, sostenimiento de recursos naturales del Golfo, la implementación de medios dignos de vida y el fortalecimiento de redes establecidas entre los actores locales.

Al analizar este marco estructural de cooperación transfronteriza, según las obligaciones derivadas del derecho internacional ambiental, se advierte que la preservación de los recursos naturales en los espacios marinos del Golfo de Fonseca es una acción que está siendo ejecutada *per se* por parte de organismos regionales e internacionales, junto con los actores locales; y no por parte de los Estados propiamente.

La renovada aspiración de los Estados, por medio de la creación del Plan Maestro para el Desarrollo Sostenible del Golfo de Fonseca, reúne en su contenido una consideración hacia la preservación del ecosistema del Golfo. No obstante, será preciso verificar si su seguimiento comprende resultados que reflejan la tutela de las obligaciones internacionales en materia ambiental.

En tal sentido, es preciso resaltar el compromiso que poseen las Repúblicas de El Salvador, Honduras y Nicaragua en garantizar una cooperación desde sus sistemas institucionales para ejecutar las medidas destinadas a preservar los recursos naturales localizados en los espacios marinos del Golfo de Fonseca. Esta responsabilidad se agudiza más ante la consideración de otras acciones, tales como, el establecimiento de zonas de desarrollo económico y turístico en dicha región.

La vinculación de esta obligación nace no sólo desde las aspiraciones políticas de los Estados; sino que deriva también desde la aplicación del derecho internacional ambiental, particularmente, a partir de sus principios fundamentales de cooperación ambiental y prohibición a la contaminación transfronteriza.

En suma, esta premisa permite asegurar que la protección ambiental sobre los espacios marinos del Golfo es un compromiso que puede llegar a ser exigible en virtud del ordenamiento jurídico ambiental existente. Si bien este último es reconocido como *soft law* ante los Estados, este hecho no obsta de que se dote de mayor vinculación a las obligaciones referidas a la protección ambiental, constituyendo así una garantía adicional a la contemplada en las declaraciones políticas; por lo que, en caso que el Plan Maestro para el Desarrollo Sostenible no llegue a cubrir los resultados esperados en materia ambiental, puede alegarse

ante instancias judiciales —tales⁸² como la Corte Centroamericana de Justicia— la aplicación de instrumentos jurídicos que reflejen estos principios del derecho internacional ambiental. Por ejemplo, para el caso regional, el Convenio Centroamericano de Protección al Medio Ambiente.

En definitiva, la obligación de asegurar la preservación del medio ambiente y el ecosistema en el Golfo de Fonseca comparte una finalidad ulterior: la tutela del derecho a un medio ambiente sano como condición necesaria para una vida digna y humana.

La finalidad de toda acción estatal, regional y local debería ser el establecimiento de una vida digna para las personas que habitan en la región del Golfo de Fonseca; por lo que, en virtud de ellas, las autoridades públicas estatales deberán comprender en su ámbito de competencias la provisión de servicios necesarios para la preservación de un entorno habitable.

⁸² Este tribunal regional preveía, desde su origen, la posibilidad de acceso por parte de los particulares en materia de su competencia de integración, resolviendo las disputas surgidas entre las personas naturales o jurídicas y un Estado o con alguno de los órganos u organismos que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana. Actualmente, la competencia de este tribunal regional se encuentra fundamentada en el artículo 22 de su Convenio Constitutivo. Véase Guerrero Mayorga, Orlando (s.f.). *Esfuerzos históricos y perspectivas del locus-standi ante la Corte Centroamericana de Justicia*. En Revista de Derecho [pp.175-188]. En línea: <http://www.lamjol.info/index.php/DERECHO/article/download/932/742>. Visto el 12/09/2017.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

EN LIBROS, REVISTAS Y PUBLICACIONES CIENTÍFICAS:

ABELLO, Ricardo (2003). *Eaux et baies historiques en droit international*. En Estudios Socio Jurídicos. Volumen 5 (1). Enero – Junio. Bogotá, Colombia (p.35). [En línea: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5463822>] Visto el 14/08/2017

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID), COMISIÓN CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (CCAD-SICA), GOBIERNOS DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, HONDURAS Y NICARAGUA (2010). *Manual Trinacional de Instrumentos legales y normativos del Golfo de Fonseca en materia ambiental*. Publicado en noviembre de 2010. [348 págs.]. En línea: <https://www.scribd.com/document/58322961/INSTRUMENTOS-LEGALES-Y-NORMATIVOS-DEL-GOLFO-DE-FONSECA-EN-MATERIA-AMBIENTAL> Visto el 03/09/2017.

Aguirre, Ricardo (2012). Plan Estratégico de MUGOLFO. Mancomunidad de municipios del Golfo de Fonseca. En Producto de Consultoría para la Agencia Española de Cooperación internacional para el Desarrollo y la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. Publicado en enero de 2012. [pp.3-4] En línea: <http://intercoconnecta.aecid.es/Gestin%20del%20conocimiento/Plan%20estrategico%20de%20MUGOLFO.pdf> Visto el 10/09/2017.

BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel (2015). Método para el análisis de regiones geopolíticas (MARG). En Revista del Instituto Español de Estudios Es-

tratégicos (IEEE), número 6 (2015) [p.3]. En línea: <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/issue/view/12>. Visto el 1/09/2017.

BIBLIOTECA VIRTUAL EN SALUD (2016). Golfo de Fonseca. El Salvador, Honduras y Nicaragua. Mapas de riesgo franjas fisiográficas. Proyecto con apoyo de la Unión Europea, BIREME, OPS y OMS. En línea: <http://golfo.bvsde.org.ni/php/level.php?lang=es&component=31&item=11>

BODANSKY, Daniel (2010). *The Art and Craft of International Environmental Law*. Primera Edición. Harvard University Press. ISBN: 978-0-674-03543-0. [p.20].

BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence (2017). *Partie III. A propos de certaines caractéristiques du droit international de l'environnement*. Vídeo publicado en línea: <http://www.un.org/law/avl/>.

CAIRO, Heriberto (2011). «La Geopolítica como «ciencia del Estado»: el mundo del general Haushofer». *Geopolítica(s)*. Revista de estudios sobre espacio y poder, vol. 3, núm. 2. [pp. 337-345]. En línea: <http://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/viewFile/42333/40293> p.337 . Visto el 31/08/2017

CORTE DE JUSTICIA CENTROAMERICANA (1917). Nota de observaciones dirigida al Gobierno de Nicaragua para que acepte el fallo. En *Anales de la Corte de Justicia Centroamericana*, Tomo VII, número 19 a 20, de mayo a septiembre de 1917. Imprenta Alsina, San José, Costa Rica. [pp. 22- 29]. Recuperado de: <http://portal.ccj.org.ni/ccj/wp-content/uploads/014-T-7-N-19-20-1.pdf> . Visto el 30/08/2017

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA (1992). Caso relativo a la controversia sobre fronteras terrestres, insulares y marítimas (El Salvador contra Honduras: Intervención de Nicaragua). Fallo del 11 de septiembre de 1992. Recuperado de: <https://www.dipublico.org/cij/doc/93.pdf> [p.36]

CUADRADO, Gabriela (2009). El reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano en el derecho internacional y en Costa Rica. *Revista CEJIL. Debates sobre Derechos Humanos y El Sistema Interamericano*, Año IV (5). [p.104]. En línea: http://www.academia.edu/download/36338817/Ano_IV__N_5.pdf#page=110. Visto el 03/09/2017.

DABÈNE, Olivier. (2009). *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Perspectives*. New York, NY: Palgrave McMillan [p.21].

DÍEZ DE VELASCO, Manuel (2013). *Instituciones de Derecho internacional Público*. Décima octava edición. Editorial Tecnos. Madrid. ISBN:139788430953417.

ESF GALICIA (ENXEÑERÍA SEN FRONTEIRAS) (2016). *El Manglar en el Golfo de Fonseca: Amenazas para un ecosistema clave en la soberanía alimentaria de la zona*. Publicado el 28 de abril de 2016. En línea: <http://www.unitedexplanations.org/2016/04/28/el-manglar-en-el-golfo-de-fonseca-centroamerica-amenazas-para-un-ecosistema-clave-en-la-soberania-alimentaria-de-la-zona/> . Visto el 02/09/2017.

EL HERALDO (2014). *Honduras: la miseria se ensaña con pescadores del Golfo de Fonseca*. Publicada el 07/04/2014.

EL NUEVO DIARIO (2014). *Golfo de Fonseca será un polo de desarrollo*. Noticia publicada el 26 de agosto de 2014. En línea: <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/328315-golfo-fonseca-sera-polo-desarrollo/>. Visto el 01/09/2017.

FITZMAURICE, MALGOSIA (2001). *International protection of the environment*. En *Collected courses*, volume 293. Hague Academy of International Law [p.151].

FONDO DE LA INICIATIVA PARA LAS AMÉRICAS (FIAES) (2016). *Área de Conservación Golfo de Fonseca*. En línea: <https://www.fiaes.org.sv/golfo-de-fonseca-conchagua/> Visto el 02/09/2017.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE HONDURAS (2017). *Nota de Prensa. Comienza a tomar forma Plan Maestro para el Desarrollo del Golfo de Fonseca*. Publicada el 22 de agosto de 2017. En línea: http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2017/08/noticia3_22082017.pdf Visto el 10/09/2017.

GONZÁLEZ, G.A.; JARA, V. & GARRO, J.A. (2016). *El Golfo de Fonseca, más que un conflicto político. La perspectiva desde los actores locales y pobladores costeros*. En *Revista Pensamiento Actual*. Volumen 16. Número 26. Universidad de Costa Rica. Sede de Occidente (p.152). En línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5821460.pdf> . Visto el 01/09/2017

GUERRERO MAYORGA, Orlando (s.f.). Esfuerzos históricos y perspectivas del locus-standi ante la Corte Centroamericana de Justicia. En Revista de Derecho [pp.175-188]. En línea: <http://www.lamjol.info/index.php/DERECHO/article/download/932/742>. Visto el 12/09/2017.

GUEVARA CORTÉS, Daniel (2015). La cooperación internacional medioambiental y su incidencia en el ordenamiento jurídico chileno. Especial referencia al impacto del Tratado de Libre Comercio Chile/Estados Unidos y al Acuerdo de Asociación Chile/Unión Europea. Tesis doctoral. Universitat de Lleida. [p.124]. En línea: <http://www.tdx.cat/handle/10803/286223> Visto el 30/08/2017.

MAES, Franc (2002). Los principios de Derecho Ambiental, su naturaleza y sus relaciones con el derecho internacional marítimo. Un cambio para los legisladores nacionales. En Sheridan, Maurice y Lavrysen (Eds.). Environmental Law. Principles in Practice. Bruselas. Bruyillant. [p.198]. En línea: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/199/331>

MANAUT, R. (2009). La crisis de Honduras y el sistema interamericano: el triunfo del realismo sobre los principios. Foreign Affairs. Latinoamérica. Volumen 9, número 4. [pp.76-78] En línea: http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/5059-001_g.pdf

MELÉNDEZ, Carlos (1917). Doctrina Meléndez y Documentos oficiales. Disponible en Biblioteca del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de El Salvador.

MEDINA, Lucile (2013). Una interfaz transfronteriza compleja. El caso del Golfo de Fonseca: El Salvador, Honduras y Nicaragua. En Revista Liminar Estudios Sociales y Humanísticos. Vol. XI (2). Julio-diciembre de 2013. México. ISSN:1665-8027 [pp.54-69].

MIRANDA, Edilberto (2002). Situación de la Cuenca del Golfo de Fonseca. Informe de consultoría. Programa Ambiental Regional para Centroamérica. PROARCA/SIGMA. Sistemas de Gestión para el Medio Ambiente (6 págs.). En línea: http://www.bvsde.org.ni/Web_textos/GOLFONSECA/0028/Situacion-GolfoEdilbertoMiranda.pdf . Visto el 01/09/2017.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR (2017). El Salvador, Honduras y Nicaragua inician proceso de creación de Plan Maestro para el desarrollo del Golfo de Fonseca. Publicado el 30 de agosto de 2017. En línea: http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com_k2&view=item&id=6973:el-salvador-honduras-y-nicaragua-inician-proceso-de-creacion-de-plan-maestro-para-el-desarrollo-del-golfo-de-fonseca&Itemid=1770 Visto el 10/09/2017.

NACIONES UNIDAS (1973). Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972. Referencia A/CONF.48/14/Rev.1. [P. 5] En línea: <https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf> Visto el 27/08/2017.

NACIONES UNIDAS (2002), Información general. CNUMAD. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. En línea: <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html>. Visto el 10/08/2017

NELKEN-TERNER (2005). Las fronteras del istmo centroamericano y el derecho internacional marítimo. En Bovin (dir.). Las fronteras del istmo. En Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, Universidad Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México. [Pp.125-128]. En línea: <http://books.openedition.org/cemca/682?lang=es#ft>

ODRIOZOLA MARISCAL, C. (s.f.). Tratados y sucesión de Estados. En Derecho Público, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. [Pp.121-122]. En línea: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/37/5.pdf>. Visto el 20/08/2017.

OFFICE OF LEGAL AFFAIRS. DIVISION FOR OCEAN AFFAIRS AND THE LAW OF THE SEA (2006). Digest of International Cases on the Law of the Sea. Publicado por Naciones Unidas, Nueva York. En línea: http://www.un.org/depts/los/doalos_publications/publicationstexts/digest_website_version.pdf [Pp.2 – 5]. Visto el 14/08/2017

OLIER, Eduardo (2015). Capítulo primero. Geoeconomía de la energía, el agua y los recursos naturales. En Ministerio de Defensa (2015). Monografías 147. La geopolítica líquida del siglo XXI. ISBN: 978-84-9091-137-2 (edición papel). Diciembre, 2015. España [p.32].

OROZCO, Elena (2010). Experiencia de conservación y desarrollo sostenible en áreas prioritizadas del Corredor Biológico Mesoamericano: El Golfo de Fonseca. En III Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas. Programa Regional con Centroamérica desarrollado por la Agencia Española de Cooperación internacional para el Desarrollo (AECID). México, 8 al 12 de marzo de 2010. En línea: http://www.bvsde.org.ni/Web_textos/GOLFONSECA/0008/Congreso%20mesoamericano%20golfo%20de%20fonseca.pdf Visto el 10/09/2017.

PAULLIER, J. (2017). Golfo de Fonseca: «la triple frontera» fuente de conflictos en Centroamérica que ahora Honduras, El Salvador y Nicaragua ven como una oportunidad. Publicada en BBC Mundo

PÉREZ-LEÓN, Juan Pablo (2008). El individuo como sujeto de derecho internacional. Anuario Mexicano de Derecho internacional. México, v. 8, p. 599-642, enero 2008. En línea: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542008000100018&lng=es&nrm=iso Visto el 02/09/2017.

PETIT, Y. (2011). Le droit international de l'environnement a la croisée des chemins : globalisation versus souveraineté nationale. *Revue juridique de l'environnement*, volume 36, (1), p.32. [En línea : <http://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2011-1-page-31.htm>.] Visto el 22/08/2017.

SALINAS, Carlos (2013). Honduras amenaza con la fuerza para abrirse paso al Pacífico. Noticia publicada en EL PAIS. Managua, 16 de marzo de 2013. En línea: https://elpais.com/internacional/2013/03/16/actualidad/1363461941_431328.html Visto el 2/09/2017.

SCOVAZZI, Tullio (2000). The evolution of International Law of the Sea: New issues, new challenges. *Recueil des Cours: Collected Courses of the Hague Academy of International Law*. En línea: <https://books.google.com.sv/books?id=M-FjBcrVifwC&lpq=PA39&ots=9sYK9o2fEh&dq=The%20evolution%20of%20International%20Law%20of%20the%20Sea%3A%20New%20issues%2C%20new%20challenges&hl=es&pg=PA44#v=onepage&q=The%20evolution%20of%20International%20Law%20of%20the%20Sea:%20New%20issues,%20new%20challenges&f=false> [p. 202]. Visto el 10/08/2017.

SCOVAZZI, Tullio (1994). Elementos de Derecho internacional del Mar. Edición española a cargo de Valentín Bou Franch. Editorial Tecnos, Madrid. ISBN: 84-309-2726-3.

SHAW, Malcolm N. (2014). International Law. Seventh Edition. Cambridge University Press. United Kingdom. ISBN: 978-1-107-04086-1. Pp. 408-409

TELEVISIÓN NACIONAL DE HONDURAS (2014). Comienza a tomar forma Plan Maestro para el Desarrollo del Golfo de Fonseca. Publicada el 21 de agosto de 2014. En línea: <http://tnh.gob.hn/comienza-a-tomar-forma-plan-maestro-para-el-desarrollo-del-golfo-de-fonseca/>

VELASCO CABALLERO, Francisco (1995). La protección del Medio Ambiente ante el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (1). Comentario a la sentencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos en el caso «López Ostra contra España». Revista Española de Derecho Constitucional. Año 15 (45). [pp.305-306]. En línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2006614.pdf>. Visto el 02/09/2017.

EN INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y JURISPRUDENCIA:

Affaire des Pêcheries (Royaume-Uni c. Norvège). Arrêt du 18 décembre 1951 : Cour Internationale de Justice (1951).

ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN ESTADOS AMERICANOS (1988). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales «Protocolo de San Salvador». Adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988. En línea: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html> Visto el 02/09/2017.

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE HUMANO (1972). Declaración de Estocolmo sobre el Medio ambiente humano, adoptada el 16 de junio de 1972. [En línea: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>.] Visto el 10/08/2017

NACIONES UNIDAS (1982). Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. En línea: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf. Visto el 12/09/2017

NATIONS UNIES (2006). Recueil des sentences arbitrales. Trail Smelter case (United States vs Canada). 18 de abril de 1938 y 11 de marzo de 1941. Volumen III. Pp.1905-1982. En línea: [https://www.ilsa.org/jessup/jessup17/Batch%202/Trail%20smelter%20case%20\(United%20States,%20Canada\).pdf](https://www.ilsa.org/jessup/jessup17/Batch%202/Trail%20smelter%20case%20(United%20States,%20Canada).pdf) Visto el 27/08/2017.

NACIONES UNIDAS (s.f.), Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. En línea: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm> Visto el 28/08/2017

PRESIDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS REPÚBLICAS DE EL SALVADOR, HONDURAS Y NICARAGUA (2007). Declaración de Managua. Golfo de Fonseca, una zona de paz, desarrollo sostenible y seguridad. Publicada el 4 de octubre de 2007. En línea: <http://www.sica.int/Consulta/Documento.aspx?Idn=83103&idm=1> Visto el 03/09/2017.

PRESIDENTES DE EL SALVADOR, HONDURAS Y NICARAGUA (2013). Declaración conjunta. Reunión trinacional sobre el Golfo de Fonseca. Dada el 8 de mayo de 2013 en Managua. En línea: http://www.bvsde.org.ni/Web_textos/GOLFONSECA/0115/06 DECLARACION CONJUNTA 2013.pdf Visto el 09/09/2017.

PRESIDENTES DE LAS REPÚBLICA DE EL SALVADOR, HONDURAS Y NICARAGUA (2014). Declaración Conjunta. Reunión Trinacional sobre el Golfo de Fonseca. Managua, 25 de agosto de 2014. En línea: <http://www.presidencia.gob.sv/declaracion-conjunta-reunion-trinacional-sobre-golfo-de-fonseca/> Visto el 09/09/2017.

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

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN
ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Marca España:
Evolución, análisis, futuro
y nuevos objetivos a lograr**

Paula Gordon Gimeno
Madrid, septiembre 2017

AGRADECIMIENTOS

A Marca España por su colaboración y al personal de la Biblioteca de la Escuela Diplomática española por su ayuda, contribución y amabilidad.

RESUMEN

El trabajo trata sobre Marca España. Un tema que es analizado mediante la realización de una investigación analítica sobre la situación actual de la Marca España.

Para este fin, se hace una recopilación de la información existente sobre Marca España: bibliografía, informes, estudios y *rankings* sobre la reputación, imagen y percepción, tanto de Marca España como de España. A continuación, se hace un análisis de la información y datos recabados sobre el tema, haciendo un especial hincapié en los informes más actuales existentes sobre Marca España y la imagen de España, en el interior y exterior del país. Se profundiza en la importancia de la Diplomacia Pública para un país, y la buena gestión de la misma para la reputación del mismo. Además, se analiza la Diplomacia Pública de Estados Unidos, referente en el tema del *soft power*; por tener origen este término en EE.UU. y por haber sido desarrollado aquí de forma espectacular y sin precedentes, lo que lo hace un país a imitar en esta área. Se establece una conexión entre el desarrollo de la diplomacia pública en EE.UU. y el hecho de que se sea la primera potencia mundial. También se exponen y analizan los orígenes, antecedentes, proceso de creación, desarrollo, estructura, evolución y actividades realizadas por Marca España, así como los atributos que reportan a España su mejor imagen.

A continuación se evalúan las nuevas situaciones por las que se tendrá que enfrentar Marca España en el futuro y la línea de actuación por la que, tras el análisis de la Marca España y de España que se ha realizado a lo largo del trabajo, se considera la mejor que puede adoptar Marca España.

España se posiciona en la actualidad en el puesto 13 de los países con mejor reputación a nivel mundial y esto, lo logra gracias a sus atributos y al buen hacer de Marca España. Los atributos de España que mejor son valorados y que elevan al país a los puestos más altos en los *rankings* son: turismo, cultura, patrimonio; gastronomía y estilo de vida, sus deportistas y sus fuerzas militares y del orden (misiones de la ONU), siendo sus mejores embajadores.

Unos atributos que Marca España deberá seguir potenciando y desarrollando, a la vez que lidia con el nuevo rumbo que está tomando la diplomacia pública. Las acciones de política exterior ya no siguen la línea tradicional de Estado a Estado, sino que, más bien, sigue un complejo e interdependiente sistema al que los Estados deberán adaptarse para no solo sobrevivir, pero para progresar y llegar a triunfar. El mundo es creado cada vez más online. El ritmo con los que los eventos tienen lugar y se desarrollan, junto con la rapidez con la que la información es difundida conforma lo que es el desafío de «la diplomacia a tiempo real» que ha empezado ya y determinará el futuro *soft power*.

Para la realización de este trabajo se ha consultado una extensa bibliografía, prensa escrita y digital, informes y *rankings* al respecto, la web de Marca España y sus publicaciones tanto en soporte escrito como digital y entrevistas que se han realizado al Alto Comisionado de la Marca España, Carlos Espinosa de los Monteros, en diferentes medios de Comunicación y se ha contactado con la propia Marca España para diferentes consultas acerca del tema.

1. INTRODUCCIÓN

Un buen diseño, dirección, gestión, y proyección de la Marca País reportará unas consecuencias positivas para los ciudadanos del país que las disfrute y será determinante para que posea una buena imagen dentro del sistema internacional. Supondrá una reputación e influencia a nivel global que se traducirá en mayor presencia internacional, mayor poder de decisión, mejor nivel y calidad de vida para sus ciudadanos, más exportaciones, más turistas, más inversiones en el territorio. Es decir, la adquisición de una relevancia necesaria para la supervivencia de cualquier Estado. Una buena imagen da poder. Y el poder lleva a tener más peso en el sistema, tener más capacidad de decisión y más capacidad de acción. Y a medida que los Estados se hacen más cercanos unos a otros, es decir, se hacen más globales, en esta última fase¹ de la mundialización², es cada vez más importante ser relevante.

Fue el periodista norteamericano George Creel, reclutado por el presidente Wilson en 1917 para dirigir el Comité de Información Pública³, el primero en utilizar el término de Nation Branding, «Marca Nación» en su libro, *How we advertised America* explicando cómo publicitaron América. Algo que resulta evidente para toda nación moderna que quiera formar parte del sistema internacional actual. Algo que los norteamericanos saben hacer muy bien y que llevan haciendo desde el comienzo de la industria cinematográfica llamada Hollywood.

¹ La globalización es la última etapa de la mundialización.

² DEL ARENAL, Celestino, *Mundialización, creciente interdependencia y globalización*. http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2008/2008_4.pdf

³ Organización de propaganda norteamericana durante la Primera Guerra Mundial.

Afortunadamente Marca España no partía de cero, España, un país con tanto por ofrecer, con tantos atributos y con tanta historia. Una dirección de la imagen y reputación de España compuesta por una política de Estado cohesionada y liderada por Marca España, que ya era positiva antes de la creación del proyecto de Marca España en 2012, aunque necesitase redirección y ajustes. Es más fácil cambiar la imagen de una marca o empresa, en este caso de un país, que crear una nueva imagen partiendo de cero, tal y como ocurre en publicidad con las marcas. Los Juegos Olímpicos de Barcelona 92, aquel momento en el que España llegó a su apogeo, los encargados de pasar el testigo a la Marca España, un precedente de lujo con el que no todos los países pueden contar y que Marca España podía retomar. Pero podemos remontarnos mucho más atrás, España tiene una gran historia que la precede, un país que «incurrió en los mayores descubrimientos de tierras y océanos, país que se expandió por el continente americano y partes de África y Asia, un Imperio que era tan inmenso que no se ponía el sol en él a la vez», tal y como expresa el Alto Comisionado de la Marca España, D. Carlos Espinosa de los Monteros en la presentación del libro: «Un Proyecto hecho realidad».

Un tema fascinante que entraña diferentes áreas como lo son las Relaciones internacionales, la Diplomacia Pública, la Historia, la Economía, la Comunicación, la Publicidad, el Marketing, la Sociología y la Psicología, y es por eso que lo hace tan interesante. Además de que se trata de un tema cada vez más en auge en España y que está tomando más relevancia día a día. Un tema, Marca España, que es analizado en este trabajo mediante una investigación analítica sobre la situación actual de la Marca España. Para ello se hace una recopilación de toda la información que existe sobre la Marca España, así como de la bibliografía existente y de los informes, estudios y *rankings* acerca de la Marca España y de la reputación, imagen y percepción tanto de Marca España como de España. A continuación, se hace un análisis de la información y datos recabados sobre el tema, haciendo un especial hincapié en los informes más actuales existentes sobre Marca España y la imagen de España, en el interior y exterior del país. Se profundiza en la importancia de la Diplomacia Pública para un país, y la buena gestión de la misma para su reputación. Además se analiza la Diplomacia Pública de Estados Unidos, referente en el tema del *soft power*; por tener origen este

término en EE.UU. y por haber sido desarrollado aquí de forma espectacular y sin precedentes, lo que lo hace un país a imitar en este área y se analiza la conexión entre su magnífica diplomacia pública con el que EE.UU., sea la primera potencia mundial en el mundo. También se exponen y analizan los orígenes, antecedentes, proceso de creación, desarrollo, estructura, evolución y actividades realizadas por Marca España, así como los atributos que reportan a España su mejor imagen.

A continuación se evalúan las nuevas situaciones por las que se tendrá que enfrentar Marca España en el futuro y la línea de actuación por la que, tras el análisis de la Marca España y de España que se ha realizado a lo largo del trabajo, se considera la mejor que puede adoptar Marca España.

Para la realización de este trabajo se ha consultado una extensa bibliografía, tanto en papel como digitalmente, prensa escrita y digital, diferentes y variados informes al respecto, la propia web de Marca España y sus publicaciones tanto en soporte escrito como digital y varias entrevistas que se han realizado al Alto Comisionado de la Marca España, Carlos Espinosa de los Monteros, en diferentes medios de Comunicación y se ha contactado con la propia Marca España para diferentes consultas acerca del tema.

España tiene mucho que ofrecer, siempre lo ha tenido y es hora de que se le haga justicia de nuevo y desde luego, Marca España va por el buen camino a juzgar por los buenos resultados que presenta España en los diferentes estudios y *rankings* internacionales y nacionales publicados. Una proyecto de Estado que era necesario y que ya era hora que se adoptara. Todo un campo en desarrollo en países como Reino Unido y Estados Unidos, el de la Diplomacia pública y las acciones de *soft power*, tan necesarias para los Estados modernos en la actualidad y que le correspondía a España incorporar sin más dilación. Se trataba de una actualización en la que España debía incurrir, que ya ha logrado gracias a la labor de Marca España y que deberá seguir desarrollando a lo largo de los años como ya está haciendo. Hagamos España grande de nuevo, nunca dejó de serlo.

2. ¿QUÉ ES MARCA ESPAÑA?

2.1. ORÍGENES

Marca España se encarga de gestionar y mejorar la imagen del Reino de España. La idea de marca país fue concebida con la idea de unificar esfuerzos en una sola dirección, promocionando y mejorando la marca país, que comenzó en 2012 y cuya labor compete al Alto Comisionado, figura creada exclusivamente para esta función. Se trata de una única política de Estado que mediante una estrategia coordinada plasme lo que es España de la manera más inteligente posible, es decir de manera que sea percibida de forma positiva, lo que reportará beneficios en variados ámbitos para el país.

El Alto Comisionado se encarga de «la planificación, el impulso y la gestión coordinada de las actuaciones de todos los organismos públicos y privados encaminadas a la promoción de la imagen de España»⁴, dentro y fuera de sus fronteras, «en el extranjero y entre sus propios ciudadanos».

Se trata de una labor concebida y estructurada con la que lograr unos objetivos finales a largo plazo. Pero que, como todo plan de estas características, requiere de acciones a corto y medio plazo y, que ya están dando exitosos resultados. España ocupa el puesto 13.º en el ranking de países cuya imagen es mejor percibida, tal y como indica el informe Reprak de 2017⁵.

Tras ser alcanzados los objetivos finales, deberá existir un replanteamiento de «Marca España». Es importante que su existencia sea concebida de forma

⁴ Marca España. <http://marcaespana.es/>.

⁵ Reputation Institute, Reprak España 2017. <https://www.reputationinstitute.com/RepTrak-Espana-2017.aspx>

atemporal, pero entendiendo que será necesaria una reubicación de la institución a los nuevos tiempos que se vivan una vez logrados esos objetivos del primer periodo de la existencia de la institución, es decir, desde sus comienzos en 2012, tal y como afirma⁶ el Alto Comisionado para Marca España hasta este mismo año, D. Carlos Espinosa de los Monteros⁷.

Hasta el año 2012 no existía un proyecto que englobase una política común identitaria de España que marcara el rumbo de la imagen del país. Era latente la necesidad de una política común de Estado que dirigiese y cohesionase una estrategia de promoción y consolidación de la imagen de España, de su reputación y de la percepción de ésta, tanto dentro como fuera de sus fronteras. Un proyecto de Diplomacia Pública que ya existía en países como Reino Unido y Estados Unidos y que afirmaban como necesaria los empresarios españoles puesto que, al salir al extranjero carecían de apoyo institucional y «cobertura» que hiciese referencia a su identidad por parte de su país⁸.

Bajo esta creencia y efectiva necesidad, es el Presidente de Gobierno José María Aznar en el año 1997, quien propone la elaboración de un «Plan para la Acción Cultural Exterior de España»⁹. Escrito por el diplomático Santiago de Mora – Figuerola, Marqués de Tamarón, el director del Instituto Cervantes en aquel momento. En este informe se plantea la necesidad de desarrollar una estrategia para promocionar España con el fin de lograr «una mejor y mayor identidad internacional... de marcado acento cultural»¹⁰ Es en el año 2001 cuando se escucha «oficialmente» por primera vez la expresión Marca España durante «La I Conferencia de Embajadores» que se celebró en Madrid en septiembre de 2001. Fue el presidente del Gobierno, José María Aznar quien la utilizó para hacer hincapié en la necesidad del país de tener una estrategia cohesionada que potenciase la imagen de España en el mundo¹¹.

⁶ Entrevista al Alto Comisionado realizada por José Antonio Montenegro en el programa Globo economía de CNN en español. <http://marcaespana.es/que-es-marca-espa%C3%B1a>

⁷ Perfil de D. Carlos de los Monteros. Marca España. <http://marcaespana.es/node/73>

⁸ Oficina del Alto Comisionado para la Marca España (2016), «Un proyecto hecho realidad», Madrid.

⁹ Número 18 de la Colección Escuela Diplomática, Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España.

¹⁰ Número 18 de la Colección Escuela Diplomática, Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España.

¹¹ Oficina del Alto Comisionado para la Marca España (2016), «Un proyecto hecho realidad», Madrid.

Así pues, el Instituto de Comercio Exterior (ICEX), El Real Instituto el Cano, el Foro de Marcas Renombradas y la Asociación de Directivos de Comunicación (DIRCOM) crearon una «plataforma de trabajo» y celebraron unas «Jornadas sobre Marca España» en las que fueron invitados los gestores de las iniciativas de las marcas país de sus respectivos países: Reino Unido, Hong Kong y Canadá. Las conclusiones sacadas de estas jornadas concluyeron en la elaboración de un informe denominado «Proyecto Marca España» con recomendaciones de cómo abordar el desarrollo de una estrategia común de Estado en cuanto a la imagen de España.

Durante la presidencia de Rodríguez Zapatero, se establece la «Comisión Nacional de Diplomacia Pública» para coordinar las actividades de la acción exterior española. Pero, en este caso, se trataba de una línea de acción más orientada hacia la promoción de la imagen de España bajo una perspectiva más centrada en lo económico - empresarial y la industria.

Aunque todavía no podía hablarse de un proyecto de Marca España como tal, resultaban ser unos antecedentes que acercaban un poco más a España en su política de estado común. Mientras, el Real Instituto el Cano afianzaba más aun su labor de estudio, análisis y evaluación de España y su imagen exterior.

Es en 2012, con Mariano Rajoy como Presidente del Gobierno y García Margallo como Ministro de Asuntos Exteriores, cuando llega finalmente el proyecto Marca España. Para este fin, se crean grupos de trabajo interministeriales que prepararían el inicio del proceso del que se concluyó la aprobación del informe: «Memoria para una gestión coordinada de la Marca España». Se propone la creación de la Oficina de la Marca España» para cumplir la función de «centro de coordinación de criterios, facilitador de sinergias y promotor del reporte de actividad ante el gobierno»¹². Así como la creación del Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España a través del Decreto de 28 de junio de 2012¹³. Quedando definida lo que es Marca España como: «Marca España es una política de Estado, cuyo objetivo es mejorar la imagen de nuestro país en el exterior, a medio y largo plazo»¹⁴.

¹² Oficina del Alto Comisionado para la Marca España (2016), «Un proyecto hecho realidad», Madrid.

¹³ Decreto de 28 de junio de 2012. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-8672

¹⁴ Oficina del Alto Comisionado para la Marca España (2016), «Un proyecto hecho realidad», Madrid.

2.2. ESTRUCTURA

2.2.1. CONSEJO MARCA ESPAÑA

Es el encargado de debatir y analizar las principales líneas de actuación del proyecto Marca España. Este órgano está presidido por el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España está integrado por:

Presidente:

El Presidente para la Marca España, tiene rango de Secretario de Estado. Y es D. Carlos Espinosa de los Monteros, quien tomó posesión de su cargo el 12 de julio de 2012.

Consejeros:

- Secretaría de Estado de Comunicación.
- La Oficina de Información Diplomática.
- El Presidente del Comité Olímpico Español.
- El Director General de Medios y Diplomacia Pública.
- El Secretario General de Agricultura y Alimentación.
- El Director General de Relaciones Económicas internacionales.
- El Director General de Política Económica.
- El Secretario de Estado de Educación.
- El Director del Instituto Cervantes.
- El Consejero Delegado de ICEX España Exportación e Inversiones.
- El Presidente del Real Instituto Elcano.
- El Director General de Comercio e Inversiones del Ministerio de Economía y Competitividad.
- La Directora General de Turespaña.

- El Secretario General de Política de Defensa del Ministerio de Defensa.
- El Embajador de España para la Diplomacia Cultural.
- El Presidente del Consejo Superior de Deportes.
- El Secretario General y del Consejo de la Corporación Radio Televisión Española (RTVE)
- El Director de la Fundación Carolina
- El Presidente de la Agencia EFE
- UN representante del Gabinete del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Secretario:

El Director de la Oficina del Alto Comisionado del Gobierno para Marca España. Actualmente, es D. Francisco Rábena¹⁵ y en los anteriores periodos por D. Rafael Conde de Saro y Juan Carlos Gafo Acevedo, en orden inverso.

El Consejo Marca España desarrolla su labor a través de varios Grupos de Trabajo:

- Diplomacia Pública
- Diplomacia Económica
- Diplomacia Deportiva
- Acción Cultural y Científica
- Medios de Comunicación
- Sociedad Civil
- Actores Institucionales
- Comunidades Autónomas y Administración Local

¹⁵ D. Francisco Rábena ingresó en 1983 en la carrera diplomática. Ha estado destinado en las representaciones españolas en Kuwait, el Consejo del Atlántico Norte y Naciones Unidas, y ha sido subdirector de Asuntos Políticos en el Gabinete del Secretario General de la OTAN, embajador de España en la República de Singapur, cónsul adjunto de España en Nueva York y de embajador de España en la República de El Salvador. Fue nombrado Director de la Oficina del Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España el 23 de junio de 2017.

2.2.2. LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DEL GOBIERNO PARA LA MARCA ESPAÑA (OACME).

La Oficina del Alto Comisionado depende del Ministerio de Presidencia y del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que le proporciona el presupuesto y la plantilla, al no contar la Oficina con un presupuesto propio. Su principal función es la de planificar, coordinar e impulsar las acciones tanto de organismos públicos como privados que pretendan la promoción de la imagen de España.

Además, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a la Oficina le son asignados fondos tanto de entidades públicas como privadas con los que poder llevar a cabo sus actuaciones. Actividad que se desarrolla a través de la coordinación de los Grupos de Trabajo, la OACME y otros colaboradores.

A su vez, la Oficina está compuesta por:

- Director: responsable de dirigir las actividades de la Oficina, así como de la elaboración y presentación del «Plan Anual» que le es presentado al Consejo de Marca España.
- El Departamento de Comunicación: diseña la estrategia global de comunicación de Marca España, así como su ejecución y desarrollo.
- Departamento de Asuntos Institucionales: que mantiene las relaciones con las distintas instituciones públicas.
- Departamento de Proyectos: se encarga de la elaboración, análisis, selección de proyectos, su coordinación y propone como deben ser realizados.

2.3. EL EMBLEMA DE MARCA ESPAÑA

El emblema de Marca España es uno de los instrumentos que sirven a la Marca España para la promoción de España, de Marca España y de sus actividades. No se ha querido crear ningún logo para esta institución puesto que se entiende que la bandera de España y su escudo son la mejor representación que puede tener el proyecto de Marca España.



Emblema oficial de Marca España

Fuente: Oficina del Alto Comisionado para la Marca España (2016), «Un proyecto hecho realidad», Madrid.

También existen otros tres emblemas en distintos colores para que puedan ser usados según la actividad que se vaya a realizar.



Fuente: Oficina del Alto Comisionado para la Marca España (2016), «Un proyecto hecho realidad», Madrid.

3. DIPLOMACIA PÚBLICA Y LA NECESIDAD DE UN BUEN *SOFT POWER*¹⁶

Durante las últimas décadas se ha producido un cambio sustancial en el concepto de diplomacia. Hoy en día, la diplomacia moderna no se limita a las relaciones entre los Gobiernos de dos o más países, también incluye a otros actores que intervienen públicamente en las relaciones internacionales. Este sería el caso de los empresarios, las organizaciones no gubernamentales, los académicos y los medios informativos, y los mismos individuos, entre otros. Los medios de comunicación ya no solo informan y contribuyen a moldear la opinión pública, sino que también influyen en la agenda pública internacional.

Si consultásemos el Diccionario de Términos de Relaciones internacionales del Departamento de Estado de EE.UU. nos encontraríamos con la definición de Diplomacia Pública como las actuaciones relacionadas con los programas patrocinados por los gobiernos destinados a informar e influir en la opinión pública de otros países. Sus herramientas principales son publicaciones, películas, intercambios culturales, radio y televisión.

DIFERENCIAS ENTRE DIPLOMACIA TRADICIONAL Y PÚBLICA

| | Diplomacia tradicional | Diplomacia pública |
|-------------------------------|---|--|
| Nivel de difusión/ publicidad | Opaca, difusión restringida | Transparente, altamente difundida. |
| Actores | Gobiernos, ministerios de Asuntos Exteriores, diplomáticos. | Gobiernos, diplomáticos, empresas, instituciones, ONG. |
| Destinatarios | Gobiernos, políticos, funcionarios diplomáticos. | Opinión pública, audiencias extensas selectas. |
| Temática | Vinculada con la conducta y las políticas de gobierno. | Vinculada con actitudes y conductas del público. |

¹⁶ Gordon Gimeno Paula. «La Diplomacia Pública de la OTAN ante los grandes conflictos del siglo XXI». Trabajo Final de Carrera, 2013.

| RELACIÓN | DIPLOMACIA |
|-----------------------------------|---|
| G-a-G (gobierno a gobierno) | Diplomacia tradicional |
| D-a-D (diplomático a diplomático) | Diplomacia personal |
| P-a-P (personas a personas) | Diplomacia civil (ONG) Diplomacia de diáspora (emigración) |
| G-a-P (gobierno a personas) | Diplomacia pública |

Entendemos por Diplomacia Pública (DP) la serie de actividades que realiza un gobierno nacional en otro Estado, o a nivel global, para mejorar su imagen internacional. De esta manera, además de la Diplomacia «tradicional» —centrada principalmente en la interacción entre gobiernos— los Estados desarrollan acciones dirigidas a los ciudadanos de otros países, en especial, a través de los medios informativos (impresos, radio, televisión e Internet). Dichas acciones están orientadas a informar e interesar a la opinión pública del país en que se aplican, de manera que los gobiernos puedan crear un ambiente favorable para avanzar sus propuestas y defender sus principios. Adicionalmente a los medios informativos, la DP involucra a otros actores, como líderes de opinión, organizaciones-no-gubernamentales, académicos, cámaras o grupos empresariales, representantes de la diáspora del país en cuestión, etc. Así, podemos afirmar que la DP es la parte visible de las relaciones internacionales; es decir, las acciones de un gobierno extranjero que son percibidas por la sociedad local. Sin duda alguna, la «diplomacia cultural» forma parte de la DP. Es preciso señalar que la DP no se limita a las relaciones públicas —aunque las incluye— ni es meramente sinónimo de propaganda. En términos generales, la propaganda daña la imagen del país que la utiliza, al carecer de credibilidad.

3.1. DIPLOMACIA PÚBLICA: EL ARTE DE CAUTIVAR E INFLUIR

Con estos términos la definió Stefanie Babst¹⁷, Subsecretaria de la División de Diplomacia Pública de la OTAN. La DP podría clasificarse como un intento de ganar el favor de las gentes (la audiencia global). El principio que subyace tras el término diplomacia pública es que para conseguir unos objetivos, hoy en

¹⁷ Esta definición de Diplomacia Pública fue empleada por Stefanie Babst en una conferencia que dio el 22 de enero de 2009. Stefanie Babst es Secretaria General Adjunta de la División de Diplomacia Pública de la OTAN. De nacionalidad alemana, tiene un doctorado en Ciencias Políticas y es experta en Rusia t en los países de la Europa del Este.

día, no puede usarse la fuerza o no puede sólo usarse la coerción, sino que hay que entablar conversaciones, discutir, escuchar, convencer, persuadir e influir en otros.

La diplomacia pública, aunque no con esta misma denominación, no es nueva. Podríamos poner de ejemplo la política del Imperio Español en América, que tras la conquista de un territorio concedía títulos nobiliarios y extensas haciendas a los antiguos gobernantes indígenas en un intento por ganarse su favor y así neutralizar posibles insurgencias en el futuro. Revueltas, por otra parte, que solo podían haber sido lideradas por las antiguas clases dirigentes del país. De esta forma, los antiguos príncipes eran asimilados por la nueva cultura y quedaban incorporados a la nueva clase gobernante en muy poco tiempo. Así, los descendientes de Moctezuma (el último emperador de Méjico), que todavía existen, llevan los títulos de condes de Miravalle (residentes actualmente en Granada) y duques de Moctezuma.

Los ejemplos históricos de diplomacia pública son infinitos, pero, para ser fieles a la verdad, tenemos que decir que el término, en su acepción actual, nació en los Estados Unidos de América en 1964 y se ha visto impulsado por la expansión de los medios de comunicación de masas. El antiguo Embajador norteamericano en Corea, Edmund Guillon¹⁸, reinventó el término cuando fue nombrado Deán de la Escuela Diplomática Fletcher de la Universidad de Tufts. Guillon llamó la atención sobre la influencia de la opinión pública e insistió en la importancia que ésta tenía en la actuación de los gobiernos, hasta el punto de definirla como el «tercer pilar» de la política exterior. Las otras dos serían la diplomacia tradicional y la diplomacia militar o coercitiva. Propuso que, además de hacer diplomacia ante los gobiernos extranjeros, se elaborasen protocolos diplomáticos dirigidos al ciudadano común de otros países, e incluso del propio, con la intención de despertar la simpatía de la población hacia los Estados Unidos y así favorecer sus intereses, usando para ello instrumentos culturales y de comunicación.

¹⁸ Edmund Guillon fue el primero en utilizar el término diplomacia pública en la inauguración del Centro Murrow para la Diplomacia Pública en 1965, en la Universidad de Tufts (USA).

En este sentido, cabría preguntarse si lo que denominamos diplomacia pública no es más que una forma de manipulación o propaganda. Edmund Guillon respondió que la manipulación trata de controlar nuestros pensamientos impidiendo la reflexión, mientras que la diplomacia pública estaría más orientada al diálogo entre los pueblos, a la colaboración y a la convicción reflexiva. Además, la diplomacia cultural suele estar en manos de agentes no gubernamentales como universidades, fundaciones y diversas asociaciones relacionadas con el arte y los deportes, aunque hay que reconocer que en muchas ocasiones están financiadas por los gobiernos (Instituto Cervantes, British Council). Siguiendo sus teorías, los Gobiernos norteamericanos fueron los primeros en implementar políticas de diplomacia pública. En esta línea, financiaron y promovieron multitud de programas, desde intercambios internacionales de estudiantes hasta estaciones de radio y TV para emitir en el extranjero. No es que no se hubiesen seguido políticas similares con anterioridad en otras partes del mundo, es que, a partir de ese momento, se empezó a estudiar sistemáticamente el empleo de la diplomacia pública y los Estados Unidos emplearon cantidades ingentes de dinero en promover y potenciar su imagen e intereses en el resto del mundo.

Hay que hacer aquí un inciso, la diplomacia pública entiende la diplomacia cultural y concibe la idea de cultura en el mismo sentido en que es entendida por la Escuela de Fráncfort¹⁹. Dos de sus más destacados representantes, Theodor Adorno²⁰ y Max Horkheimer²¹, acuñaron los términos industria cultural o economía cultural para referirse a la capacidad de la economía capitalista para producir bienes culturales tales como el arte, el

¹⁹ Se conoce como Escuela de Fráncfort a un grupo de filósofos e investigadores sociales del Instituto de Investigación Social de Fráncfort. Todos ellos se consideraban continuadores de las ideas de Hegel, Marx y Freud. Crearon la Teoría Crítica que transforma la crítica de la razón en crítica histórica y crítica de la cultura burguesa desde una postura de izquierdas. Todos ellos eran judíos y tuvieron que huir durante los años en que los nazis permanecieron en el poder en Alemania. Algunos de sus principales representantes fueron: Max Horkheimer, Theodor Adorno, Jürgen Habermas y Herbert Marcuse.

²⁰ El filósofo Theodor Adorno nació en Fráncfort, Alemania, en 1903 y murió en Vieve, Suiza, en 1969. Está considerado uno de los Mayores representantes de la Escuela de Fráncfort y de la teoría crítica. Entre sus obras principales destaca *Dialéctica de la Ilustración* (Ediciones Akal, Tres Cantos, 2007) que escribió en colaboración con Max Horkheimer en 1944. En ella se introduce el concepto de industria cultural con el que se define la progresiva mercantilización de la cultura.

²¹ Max Horkheimer nació en 1895 y murió en 1973. Miembro de la Escuela de Fráncfort. Estudió filosofía en Múnich. En 1930 fue elegido director del Instituto para la Investigación Social de Fráncfort. Inventó el concepto de industria cultura junto Theodor Adorno.

entretenimiento, el diseño en general, la arquitectura, la publicidad, la gastronomía y el turismo. Según dicho concepto, la cultura se presenta no solo como una modalidad moderna producida por los medios de comunicación de masas que puede compararse a la producción de cualquier tipo de mercancía de la sociedad industrial (seriada, de baja calidad, pensada para un público masivo y poco crítico y exigente), sino que además tiende a anular la capacidad reflexiva y crítica de los receptores. No hay que pensar que se referían solo a lo que se ha denominado cultura con minúsculas, también se refiere a la alta cultura. Con la emergencia del capitalismo financiero de los años 80, se extiende a toda la producción artística, naciendo así lo que se ha denominado industria creativa. Pero no es hasta finales de los 90, cuando Tony Blair²² pone en marcha la industria creativa como una estrategia para abrir nuevas fuentes de trabajo, desarrollar nuevos mercados y aumentar la influencia estratégica del Reino Unido en el Mundo. Ayudado por las aportaciones teóricas de estudiosos de la cultura como Graham Drake²³, Richard Florida²⁴ y Paul Roberts²⁵, el término creció hasta incluir mucho más que la producción de medios tradicionales (diarios, revistas, televisión abierta o de pago, cine radio o publicidad) o para los medios digitales como internet, periódicos y revistas *on line*, televisión y radio digital, móviles, ipods y palms. Todo esto es hoy en día solo una parte de las industrias creativas que forman parte de la Economía de la Cultura. También

²² Tony Blair fue Primer Ministro del Reino Unido entre 1997 y 2007. Consiguió algo inédito hasta entonces, tres victorias consecutivas. Enunció una nueva alternativa de política económica a la que denominó Tercera Vía. Ésta consistiría en un sistema económico que combinaría el liberalismo económico y el marxismo-leninismo, algo parecido a una economía social de mercado.

²³ Graham Drake desarrolló el concepto de economías creativas y las definió como todas las actividades derivadas de la creatividad, las habilidades y el talento individual que tienen un potencial para generar beneficios y puestos de trabajo, con la creación y el uso de la propiedad intelectual. Se trata de un amplio abanico de negocios, muchos de ellos vinculados a las actividades culturales y de ocio y donde el elemento activo fundamental es el talento de las personas que las integran.

²⁴ Richard Florida, nacido en 1957, es un experto en crecimiento económico. Actualmente es profesor de la Universidad de Toronto. Desarrolló el concepto de Clase creativa. Sus teorías sostienen que los trabajadores creativos (trabajadores de tecnología punta, artistas, músicos y homosexuales y lesbianas) crean un entorno personal y profesional abierto y dinámico que atrae a empresas y capital. Sugiere que atraer y retener a talentos de primera calidad regenera y hace prosperar a una ciudad a largo plazo.

²⁵ Paul Roberts es un periodista norteamericano que ha escrito dos libros: *The End of Oil*. Boston: Houghton Mifflin. 2004 y *The end of Food*. Boston: Houghton Mifflin. 2008. En el primero trataba el tema de la economía energética y sus implicaciones medioambientales. En el segundo trata de la economía agrícola global y de su capacidad de alimentar a una creciente población mundial. Tras la Revolución verde (que convirtió la agricultura de subsistencia en agricultura industrial) y que ha transformado las actividades agrícolas del Tercer Mundo en un sector comercial más de la economía global.

incluyen todas las formas de Cultura con mayúscula, la cultura popular, la artesanía, el diseño, el patrimonio cultural, el turismo cultural, el turismo y la educación. Las Industrias creativas en el Reino Unido suponen actualmente el 8% de su PIB. En 2006, el gobierno británico creó la Secretaría de Estado de las Industrias Creativas para la exportación de sus productos. En España todas estas políticas, y quizás alguna más, se han tratado de encuadrar bajo el epígrafe de la *Marca España* y se ha nombrado un Alto Comisionado (junio 2012), Carlos Espinosa de los Monteros, para que las coordine y promueva.

Leonard Stead and Smewing (2002) diferencian tres dimensiones en la diplomacia pública: «gestión de noticias», que se ocupa de incidentes concretos en un periodo de tiempo determinado y correspondería con el trabajo clásico de los medios de comunicación. Otra dimensión sería la de «comunicación estratégica», que trata de influir y permanecer, durante periodos de tiempo largos, en la agenda habitual de los medios de comunicación de un determinado país. Y la tercera y última, trataría de establecer relaciones en condiciones de igualdad entre países, a base de crear lazos de comprensión y confianza entre ellos. Para eso, intentaría ganarse el corazón y las simpatías de sus ciudadanos en favor de determinado país u organización internacional.

Pero los tiempos han dado una nueva vuelta de tuerca, y aquella nueva diplomacia pública nacida en Norteamérica en los años 60 ha quedado obsoleta, debido principalmente al desarrollo de las nuevas tecnologías de la información. Los antiguos patrones de comunicación que iban de arriba abajo, donde los medios de masas vertían información y, por qué no decirlo, propaganda sobre un público que la absorbía sin mucho o ningún sentido crítico, ya no sirven. Las nuevas redes de información transmiten ésta de una manera más democrática, de individuo a individuo o en foros, y logran movilizar a miles e incluso millones de personas en todo el planeta en favor de un movimiento, idea o revolución.

Poco a poco, las estrategias de diplomacia pública están siendo tenidas en cuenta a la hora de diseñar las políticas de un país u organización. Hasta ahora,

las decisiones políticas y económicas se tomaban en foros aparte, para más tarde acudir a los expertos en la materia para que estableciesen las actuaciones de DP que fuesen necesarias en apoyo de estas políticas. En la actualidad la tendencia es que expertos en diplomacia pública formen parte de los gabinetes que deciden estas políticas.

Esto lleva a su vez, a que gobiernos y organizaciones dediquen cada vez más recursos a las actividades de diplomacia pública. Lo que incluye también la formación de cuadros de diplomáticos públicos.

3.2. LA DIPLOMACIA PÚBLICA Y LOS EVENTOS DEPORTIVOS

Otro aspecto novedoso respecto a la diplomacia pública sería el cambio de eje en la dirección de la propaganda. Es decir, tradicionalmente, si se quería ganar el favor de una determinada audiencia, se organizaban campañas de promoción en el lugar de residencia de esa audiencia. Hoy en día se ha visto que resulta mucho más rentable trasladar a grandes cantidades de población al país que se desea promocionar y presentarles la realidad «in situ». Esto se consigue gracias a la organización de grandes eventos deportivos, musicales o culturales. Un ejemplo típico es la organización de olimpiadas o «mundiales» de diversos deportes. Para ello se contrata a expertos internacionales en organización y comunicación en este tipo de eventos con la intención de que ofrezcan una imagen lo más idílica posible del país organizador a delegaciones extranjeras, visitantes y periodistas de otros países, que se encargarán de difundir dicha imagen por el mundo.

Uno de los países que mejor ha sabido rentabilizar la organización de estos eventos en tiempos recientes ha sido sin duda España en 1992. Durante el curso de ese mismo año se llevaron a cabo una serie de eventos para conmemorar el 500 aniversario del descubrimiento de América, pero los dos que sin duda se llevaron la palma fueron la Exposición Universal de Sevilla y los Juegos Olímpicos de Barcelona. El coste de organización de estos eventos fue altísimo, pero la rentabilidad en prestigio internacional es incalculable. España pasó de ser un país considerado atrasado a ofrecer al mundo una imagen de nación actual y con una gran capacidad de organización. De hecho, los Juegos Olímpicos de Barcelona se convirtieron durante mucho tiempo en la carta de presentación de España. El país transmitió una imagen de dinamismo y modernidad que fue decisiva para

presentar a España como un país europeo avanzado. A partir de ese año, aumentó significativamente el turismo y los ingresos derivados de esta actividad, aparte de generar la suficiente confianza como para convertirse en un país receptor de inversiones extranjeras, las cuales también aumentaron a partir de esa fecha.

Siguiendo el ejemplo de España, China pretendió también cambiar su imagen frente al mundo utilizando los Juegos Olímpicos de Pequín de 2008, con el objetivo de ofrecer una imagen de potencia moderna. La organización de los juegos corrió a cargo de Liu Qi, miembro del Partido Comunista Chino e ingeniero de profesión, que se vio arropado por un importante equipo de expertos en comunicación. Aunque cuestionada por no respetar los derechos humanos y la ocupación de Tíbet, no puede negarse que la imagen de China se vio reforzada muy positivamente tras los Juegos de 2008.

Así ha debido de entenderlo Brasil, que siguiendo el ejemplo de China, apostó por a organizar los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro de 2016, el Mundial de Fútbol de 2014 y la Jornada Mundial de la juventud en 2013, también en la ciudad de Río. Con la intención de cambiar la imagen que se tiene actualmente de un país de pobreza secular, por el de un Brasil moderno y desarrollado correspondiente a una de las potencias comerciales del mundo del siglo XXI. Imagen ésta difícil de vender, cuando se tiene que justificar la pobreza de los moradores de las «favelas» a escasos metros de los hoteles de turistas.

¿Qué gana Brasil con este costosísimo cambio de imagen? Tener más influencia en los foros y organizaciones internacionales y de esta manera, poder promover políticas que le beneficien.

En una escala más modesta hay que mencionar la organización de eventos deportivos que lleva a cabo los Emiratos Árabes. Dubai organiza un reputado torneo de tenis al que asisten las figuras más importantes de la especialidad. Al evento le acompaña una importante campaña en los medios de comunicación de todo el mundo, pero especialmente una serie de cortos sobre temas típicos del Emirato que está llevando a cabo la CNN. Hay que destacar la campaña publicitaria lanzada por la línea aérea Emirates, donde unas azafatas pertenecientes a diversas razas lucen un tocado, como parte del uniforme, mezcla de velo islámico (shador) y tocado medieval europeo, de indudable elegancia y que da a entender sutilmente un cruce de culturas entre oriente y occidente.

Dubai es el único país árabe que ha organizado eventos musicales con cantantes occidentales de prestigio internacional. La familia real de Dubai, los Al Maktoum, son prácticamente los dueños de todas las industrias del emirato y los promotores de estos eventos.

Catar, a su vez, ha hecho una importante apuesta con la organización del Mundial de Balonmano de 2015 y el de Fútbol de 2022. Pero una de sus grandes bazas diplomáticas es su jequesa, Seikah Mozah²⁶, que acompaña a su esposo en todos sus viajes a occidente como la esposa de cualquier mandatario occidental. Es miembro del Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas para la Alianza de Civilizaciones y, aunque casi siempre lleva el pelo escondido bajo un turbante, cuando acompañó a la delegación catari a la ceremonia que les concedió la organización del mundial de balonmano, lució su melena suelta en un alarde de occidentalización.

3.3. COHERENCIA DE LA DIPLOMACIA PÚBLICA

Uno de los mayores problemas de la diplomacia pública estriba en la incoherencia que puede producirse entre las campañas lanzadas en distintos medios para convencer a la gente de una idea, de la importancia de unos argumentos o de la bondad de un país, y la realidad que perciben los ciudadanos. Edward Murrow²⁷ dijo: «La verdad es la mejor propaganda y las mentiras la peor. Para ser persuasivos hay que ser creíbles y para ser creíbles hay que ser sinceros. Es tan simple como eso. No puede haber contradicción entre el poder blando y el poder duro.»

Un claro ejemplo de esta contradicción lo tenemos en la política exterior norteamericana a partir de los atentados de septiembre de 2001 en Washington

²⁶ Mozah de Qatar es la segunda esposa del jeque Hamad Bin Khalifa al Thani y la única de ellas que le acompaña en sus viajes al extranjero. Destaca por su belleza y elegancia y también por su talante aperturista, por lo que se ha constituido en la mejor representante de la nueva imagen que quiere ofrecer su país al mundo. No se conoce su fecha de nacimiento. En los años 60 tuvo que huir con su familia a Egipto, ya que su padre fue encarcelado por pedir reformas políticas y sociales. Se licenció en Sociología por la Universidad de Qatar después de casarse y es madre de siete hijos.

²⁷ Edward Murrow (1908-1956) fue un periodista norteamericano. Alcanzó la fama como locutor de radio durante la II Guerra Mundial. Se caracterizó por su honradez e integridad para difundir las noticias.

y Nueva York. A pesar de los esfuerzos realizados por Karen Parfit Hughes²⁸, Subsecretaria de Estado a cargo de la Diplomacia Pública durante la administración Bush (ella misma dijo que había convertido la diplomacia pública en una prioridad para la seguridad nacional), su campaña en los países árabes fue un fracaso. Hay quien ha apuntado como la causa de este fracaso a la ausencia de comprensión del mundo árabe por parte de la propia Karen Hughes.

Joseph Nye²⁹ es el co-fundador, junto con Robert Keohane, de la teoría del neoliberalismo de las relaciones internacionales. Nye define la diplomacia pública como una expresión de poder suave e inteligente. Fue pionero en la teoría del poder blando (soft power). Esta teoría trata de la capacidad de un actor político, por ejemplo un Estado o una organización internacional como la OTAN, para incidir en las acciones o intereses de otros actores valiéndose de medios culturales e ideológicos. Tres son los medios que Nye cita para este fin: la coerción (amenazas por la fuerza), los pagos (incentivos económicos; en su momento el Plan Marshall) y la atracción (el soft power). El término *poder blando* apareció por primera vez en su libro «Bound to Lead: The changing Nature of American Power», publicado en 1990. En el momento de los atentados era Deán de la Escuela Kennedy de la Universidad de Harvard y en 2004 desarrolló más extensamente esta teoría en «Soft Power: The Means to Success in World Politics». El término «poder blando» se utiliza ampliamente para diferenciar el poder sutil de la cultura o de las ideas frente a formas más violentas de ejercer presión, también llamadas en contraposición «poder duro», como las acciones militares o las presiones y los condicionamientos económicos. El «poder blando» pretende impresionar y seducir al mundo o a determinada sociedad.

Los gobiernos norteamericanos, desde entonces, han tratado de seguir sus consejos en el mundo árabe combinando acciones de poder blando junto a acciones de poder duro (militares), con no mucho éxito, todo hay que decirlo. Es

²⁸ Karen Parfit Hughes fue la Vicesecretaria de Estado para la Diplomacia Pública, con rango de embajador, del presidente George W. Bush hijo.

²⁹ Joseph Nye (1937) es el cofundador, junto con Robert Keohane, de la teoría de neoliberalismo de las relaciones internacionales. Desarrolló los conceptos de interdependencia asimétrica y compleja, y de la Teoría del poder blando y del Poder Inteligente. Actualmente es profesor en la Universidad de Harvard. Es considerado uno de los eruditos más influyentes en política exterior de los últimos 20 años.

imposible despertar las simpatías y conseguir el apoyo de la opinión pública de un conjunto de países como los que componen el grupo de países musulmanes a base de difundir ideas favorables en los medios de comunicación y de implementar políticas culturales, si por otra parte se mantiene un ejército en alguno de esos países que lleva a cabo acciones militares brutales originadas por obvios intereses económicos o se mantiene una postura claramente injusta con respecto al contencioso palestino-israelí. A pesar de que Nye afirma que quien controle las redes de comunicación y la información será quién controle el mundo, la opinión pública no es manipulable hasta ese extremo y más hoy en día, donde la información y las noticias ya no se pueden ocultar con facilidad y circulan libremente por los foros de internet. Aunque es indudable que las redes de comunicación juegan un papel fundamental en la creación de opinión, estas redes ya no pueden ser controladas desde los focos del poder como ocurría con la prensa, la radio y el cine durante las dos guerras mundiales. En este sentido, el concepto que tiene Nye de diplomacia pública se asemeja peligrosamente al de propaganda. En resumen, la diplomacia pública de los Estados Unidos en el mundo árabe desde los atentados del 11 de septiembre no es creíble porque la *política dura* contradice permanentemente a la *política blanda*. La diplomacia pública, para ser eficaz, ha de estar basada en verdades que la gente pueda creer.

La solución que da Nye para el fracaso de las políticas blandas y duras de los Estados Unidos durante la última década ha sido la invención de un nuevo concepto: *Política inteligente* (Smart power), y lo define como una combinación de diplomacia y defensa. La anterior Secretaria de Estado norteamericana, Hillary Clinton, lo resumió en la frase: «América no puede resolver la crisis sin el mundo y el mundo no puede resolverlo sin América.» Esta frase grandilocuente expresa una idea «de cajón»; qué no puede hacerse diplomacia pública sin expertos que no sólo conozcan y comprendan la cultura propia, sino la de los países donde quiere ejercerse dicha diplomacia. Una cosa parecida sería el tener en cuenta los gustos del consumidor antes de ofrecerle productos para comprar. Si un país u organización quiere tener éxito con sus políticas de diplomacia pública, ya no vale que trate de vender una serie de ideas a un público extranjero, ahora debe encontrar intereses comunes, necesita persuadir con argumentos de peso que su actuación es la correcta. Para ello debe conocer los valores éticos y culturales del grupo sobre el que quiere influir, conocer sus intereses y que es lo que les motiva.

El concepto de «opinión pública» se convierte en fundamental para la diplomacia pública, ya que todas sus actuaciones están dirigidas a ganarse el favor de las gentes para una causa u otra. Esta opinión pública ya no está encuadrada en los límites fronterizos de los países; se ha creado una *sociedad civil global* gracias a varios factores. En primer lugar, hay que mencionar el uso generalizado del idioma inglés. Gracias a esta «lingua franca» que las nuevas generaciones hablan y entienden en mayor o menor medida, se puede recibir y transmitir información desde todos los rincones del globo, hasta del lugar más remoto y apartado.

Paralelamente a ello, el desarrollo de las nuevas redes de comunicación al alcance prácticamente de todo el mundo, facilita la libre transmisión de toda esta información. Hoy en día la censura ya no es posible. Esto hace que cualquiera pueda convertirse, no ya en receptor, sino en generador de información. Antes de la revolución de internet y de los teléfonos móviles con cámaras incorporadas, solo las agencias de noticias, los periódicos, radios o los canales de televisión importantes eran capaces de generar noticias y, por tanto, eran ellos los que decidían que información se hacía pública y contribuía a crear la opinión pública. Hoy en día cualquiera con un simple teléfono móvil es capaz de dar a conocer información que podrá extenderse por todo el mundo en cuestión de minutos. Por ello, es más difícil que los centros de poder puedan mentir a los ciudadanos, porque una información falsa podría ser contestada y refutada, en teoría, por cualquiera.

Otro factor a tener en cuenta es quién transmite el mensaje. Stefnie Babst, Subsecretaria de Estrategias de Diplomacia Pública de la OTAN, en un discurso de enero de 2009, afirmaba que muchas veces es mejor que los mensajes que quieren transmitirse se hagan públicos a través de fundaciones, Academias y grupos de expertos. Con ello se consigue que el mensaje parezca más profesional e imparcial. Pero, advierte que, es importante que el foro desde el que se quiera extender las nuevas ideas posea cierta identidad y prestigio, porque si no se corre el riesgo de que no merezca la atención de los medios de comunicación y estos no se hagan eco de las propuestas.

También es importante hacer uso de todas las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías en materia de comunicación. Sin lugar a dudas, los nuevos medios tecnológicos constituyen una ayuda insustituible para las operaciones de diplomacia pública.

4. ¿CÓMO CONSIGUE EE.UU. SU POSICIONAMIENTO MUNDIAL?: INSTRUMENTOS DE LA DIPLOMACIA PÚBLICA DE EE.UU. IMITAR AL MEJOR

Podemos explicar la actividad de la diplomacia pública teniendo en cuenta su naturaleza y objeto: actividades en el ámbito informativo: difusión diaria de noticias y gestión de la información, así como actividades de investigación y análisis con el fin de conocer las audiencias a las que se dirigen; y el desarrollo de actividades culturales y educativas, con el objetivo de acercar las sociedades y crear lazos de entendimiento mutuo.

La diplomacia pública estadounidense ha desarrollado sus actividades en el ámbito de la educación, organizando programas de intercambio a todos los niveles, y de la cultura, promocionando la producción artística y literaria nacional. Un ejemplo son los programas de becas de educación e investigación *Fullbright*, en EE.UU. o las visitas organizadas para líderes políticos, cuyo objetivo es que conozcan el país esas personas que, próximamente, pueden ocupar cargos relevantes en sus Estados; en un intento de construir relaciones y establecer vínculos duraderos.

El *soft power* estadounidense es el más fuerte en tres áreas específicas, donde destaca con respecto al resto del mundo: Educación superior, producción cultural e innovación tecnológica. Y no es de extrañar que EE.UU. lidere el *ranking* considerando la enorme cantidad de recursos en el ámbito del *soft power* que genera este país. Precisamente, EE.UU. es líder en los tres ámbitos previamente mencionados: Educación, cultura y tecnología.

4.1. EDUCACIÓN

Si miramos los datos de las Universidades estadounidenses, éstas se encuentran entre las mejores del mundo, tal y como figura en los diferentes *rankings* de universidades a nivel global. Los EE.UU. atraen a más estudiantes internacionales que ningún otro país. El país que se encuentra en el puesto número dos, detrás de EE.UU. es Reino Unido, que recibe un poco más de 400.000 estudiantes internacionales anuales, en comparación con los 800.000 que van a estudiar a universidades de EE.UU..

4.2. CULTURA

El segundo ámbito en el que EE.UU. puede presumir de destacar en lo que a *soft power* se refiere es en cultura. Una cultura estadounidense omnipresente en nuestra sociedad. Un claro ejemplo es la industria del cine estadounidense: *Hollywood*. *Hollywood* ha introducido a millones y millones de personas a lo que es EE.UU.. Ayudando a crear un sentimiento de familiaridad, existente hasta en personas que ni siquiera han pisado suelo estadounidense. La industria del cine *hollywoodiense* ha servido a la vez como campaña de promoción turística contribuyendo en gran medida a atraer visitantes a los EE.UU.. También la música y el deporte juegan un *roll* importante en lo que se refiere a poder estadounidense.

La *Superbowl*, ¿quién no conoce lo que es? Muy a remarcar, es el hecho de que aquello de lo que se informa en medios extranjeros, no estadounidenses, es sobre que cantantes actuaron en el evento, quién fue el afortunado o afortunada en ser el elegido para cantar el himno de EE.UU. y como de bien o mal le salió o quienes fueron los anunciantes y las cifras astronómicas que costaron esos anuncios o el número de espectadores; pero nunca se nos habla sobre quienes fueron los equipos que jugaron, cual fue el resultado o si quiera se menciona el hecho de que se trata de un evento deportivo. De hecho, este evento no es tratado en la sección de deportes que sigue a las noticias, en cambio es tratado durante las noticias en sí, propiciando que las noticias se conviertan cada vez más en espacios publicitarios que en noticias propiamente dichas. Es entendible porque EE.UU. decide tratar este evento como un evento social más, que como un evento deportivo, además de por el hecho de que de esta forma, así llega a todos los segmentos de la población y no solamente a los aficionados a los deportes. Pero, este tratamiento también explicaría el porqué de la baja proyección e imposición

de los deportes practicados en EE.UU. con respecto a los deportes practicados en el mundo occidental, sí expandidos al resto del mundo. Tal y como lo es el fenómeno del fútbol y que sinceramente, supone un interrogante, el que EE.UU. no haya accionado más para intentar imponer sus deportes. ¿Será que no se puede luchar contra el fenómeno social del fútbol?

Un evento deportivo que EE.UU. realmente sabe utilizar a su favor son los Juegos Olímpicos. Los juegos olímpicos permiten a los países posicionarse a través del deporte en la Sociedad internacional. Cuantos más deportistas puedan llevar, mejores sean, y más medallas ganen, mejor será tu posición a nivel internacional. Y se produce un interesantísimo fenómeno. Si no participas en los juegos olímpicos no serás considerado en el Sistema internacional. Otro aspecto novedoso respecto a la diplomacia pública sería el cambio de eje en la dirección de la propaganda. Es decir, tradicionalmente, si un país quería ganarse a determinada audiencia, se organizaban campañas de promoción en aquel lugar donde viviera ese público. En la actualidad, se ha visto que se obtiene un mejor resultado si se traslada a grandes cantidades de población al país que se desea promocionar y presentarles la realidad «in situ». Que literalmente puedan palpar lo que se les quiere mostrar. Y esto se realiza a través de la organización de grandes eventos deportivos, musicales o culturales. Un ejemplo típico es la organización de olimpiadas o «mundiales» de diversos deportes. Para la delicada elaboración de estos eventos de *soft power* en estado puro, se contrata a expertos internacionales en organización y comunicación en este tipo de eventos con la intención de que ofrezcan la mejor imagen posible del país organizador a delegaciones extranjeras, visitantes y periodistas de otros países, que se encargarán de difundir dicha imagen por el mundo.

4.3. INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

El tercer ámbito que compone el *soft power* de los EE.UU. es la innovación tecnológica. Las plataformas digitales más prominentes y muchas de las marcas en tecnología más valoradas son de origen estadounidense. Estamos hablando de Google, Apple, Twitter, Facebook, Instagram, Android y otras muchas marcas que millones de personas alrededor del mundo utilizan en su día a día y que contribuyen a construcción de la «marca estadounidense», pues todos esos usuarios tienen bien interiorizado de donde provienen esos «gadgets» que están utilizando. *Silicon Valley* por sí mismo se ha convertido en sinónimo de innovación, tecnología y creatividad. Tal es el poder que tiene *Silicon Valley* que está siendo copiada en diferentes países «Silicon Allee» en Berlín, «Silicon Roundabout» en Londres, o Bangalore en lo que denominaríamos el «Silicon Valley de la India».

Cada uno de estos ámbitos que componen la diplomacia pública estadounidense componen a la vez su política exterior y contribuyen, a su vez, a la posición que ocupará el Estado en cuestión, EE.UU. en el ranking de potencias mundiales. Existen dos factores principales que han contribuido a que EE.UU. ocupe el primer puesto en el ranking de «Soft power 30», es decir, que se tenga una mejor concepción del Estado en el exterior. El primero, es que EE.UU. ha sido considerablemente menos aventurero en lo que a su política exterior se refiere en los últimos ocho años. Ahora con Trump no lo tenemos tan claro, pero en cuanto a la Administración Obama, el mundo ha visto como se producía una reconfiguración de la balanza alejándose el poder de EE.UU. de la «fuerza» militar. El legado, al menos conocido, más significativo de Obama en cuanto a su política exterior han sido de índole diplomática, que resultaron por ejemplo en el acuerdo nuclear Iraní, dos acuerdos comerciales que cruzaban el Pacífico y el Atlántico y el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Cuba. Logros que pueden considerarse como grandes movimientos en el juego de la diplomacia pública.

4.4. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Con unos medios de comunicación cada vez más protagonistas en la política internacional y con una creciente capacidad para incidir en la opinión ciudadana, han obligado a que la diplomacia pública se adapte mediante la introducción de acciones que vayan de la mano con el ritmo informativo; que comprometen, por tanto, la consecución de metas a corto plazo. Estamos hablando de una respuesta inmediata en medios internacionales a acusaciones o manifestaciones contra los intereses o pareceres del gobierno; un contacto directo con periodistas extranjeros; o la comparecencia en debates televisados. Así como el acordar con televisiones extranjeras el que se emita por lo menos una noticia al día que tenga que ver con EE.UU.. Así, se aseguran de que EE.UU. permanezca en el inconsciente colectivo y al salir en las noticias, que la sensación que nos quede sobre EE.UU. sea que se trata de un país importante, lo suficientemente importante como para que seamos informados de sus cuestiones locales, pues al fin y al cabo, se nos quiere dar a entender que si quieres estar informado debes saber sobre lo que ocurre en EE.UU.. Si no estás al tanto de EE.UU., no «estás in».

Sus tradiciones, que se convierten en las tradiciones colectivas. O sus elecciones presidenciales, que se convierten en las elecciones de todos los Estados

y ciudadanos del mundo. Aunque realmente, si quién va a ser elegido va a ser el líder de la potencia mundial tiene sentido que estemos todos atentos a esas elecciones, pero lo incoherente viene cuando nos damos cuenta de que se trata de unas elecciones que afectarán a todos pero sobre las que no tenemos voz ni voto. Otras tradiciones como la de Halloween, que aunque con origen británico, es EE.UU. quien ha incurrido en una mayor difusión de la misma. O el día de acción de gracias, ¿quién no sabe que se comen los estadounidenses en este día? El tradicional pavo, por supuesto.

4.5. LA INDUSTRIA DEL CINE: HOLLYWOOD

Como Nye afirma, un país próspero y exitoso, necesita tanto de poder duro como de poder blando; es decir, el tener, tanto, la capacidad para ejercer coacción sobre los demás como tener la capacidad de dar forma o moldear sus actitudes y preferencias a largo plazo. Y esto es algo que Estados Unidos ha sabido llevar a cabo de forma extraordinaria. Estados Unidos, como potencia líder mundial que es, domina a los demás, tanto por su poder armamentístico y defensivo como a la hora de proyectar su poder blando. Así es como EE.UU. ha logrado posicionarse en el puesto número uno de la Sociedad internacional. EE.UU. ha sabido consolidar esa proyección de poder blando que ha llevado a cabo sobre los demás a través de sus empresas y sus marcas, universidades, fundaciones, pero sobre todo, a través de la industria del cine: eso a lo que todos permitimos la entrada en nuestras casas sin impedimentos y para que para todos es ya bien conocido: *Hollywood*.

El fenómeno de la industria de *Hollywood* es el principal instrumento de *soft power* que utiliza EE.UU. en su política exterior, o por lo menos, uno de sus principales instrumentos de *soft power*. Cada detalle que vemos en una película de producción *hollywoodiense* ha sido considerado al milímetro y pensado para conseguir un fin determinado. Y cuyo fin, el que está por encima de ningún otro es, proyectar a EE.UU. como el país de referencia para los demás, como centro de las relaciones internacionales. Además, también nos da las claves de la política exterior estadounidense, así como entender sus alianzas, sus enemigos y su visión del mundo y de los demás países, así como sus relaciones con ellos, que pretenden que se hagan globales, es decir, que esa visión estadounidense del mundo y esas relaciones internacionales con los demás países se hagan una, que la estadounidense se imponga sobre las demás.

El primer estudio en la zona de *Hollywood* se fundó en 1911 y en ese mismo año, se establecieron otros 15 estudios allí. Desde entonces, el distrito de *Hollywood* ha evolucionado hasta convertirse en la meca del cine mundial. Se puede identificar claramente la política exterior de EE.UU. y sus enemigos a lo largo de la historia desde la creación de Hollywood.

1900: A principios del siglo XX los enemigos que eran retratados en las películas eran personas de origen africano: Basta con ver alguna de las películas de D.W. Wright para darse cuenta de ello. El Nacimiento de una nación es un claro ejemplo, con el que entender el miedo colectivo de los americanos sajones con respecto a los afro-americanos.

La Post Guerra: La segunda Guerra Mundial supuso el escenario internacional en el que los alemanes protagonizaron los roles de enemigo en Hollywood. Encontramos, pues, en las películas de la época al famoso Hans Gruber en Duro de Matar o Heinrich Strasser en Casablanca. La Guerra fría: Otros que han protagonizado también el papel de malo de la película han sido los rusos, ejemplos de ello son los films Calor Rojo, James Bond, Misión Imposible, El Caso Bourne o La Terminal.

Mitad del siglo XX: Durante los años 70 se buscaba retirar a las tropas de Vietnam debido a la amplia crítica social del pueblo norteamericano. Las películas mostraron a un enemigo público que era el resultado de una sociedad en decadencia. Los malos eran policías corruptos, pandilleros así como las instituciones gubernamentales fallidas propiciando películas como Harry el Sucio, Magnum Force y Taxi Driver.

En la actualidad: Los nuevos malos de la película identifican al mundo árabe como el principal enemigo público, a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Ejemplos son Batman Begins (2005) con el personaje de Ra's al Ghul o Iron Man (2008) quién es capturado por un grupo de terroristas árabes.³⁰

³⁰ KAREN MORA, Ana (2014), «Hollywood: herramienta de Soft power para la diplomacia norteamericana» United Explanations.<http://www.unitedexplanations.org/2014/08/28/hollywood-una-herramienta-de-soft-power-para-la-diplomacia-norteamericana/>

5. LA DIPLOMACIA PÚBLICA Y MARCA ESPAÑA: INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN

5.1. *Country RepTrak 2017*

La Marca País es un poderoso instrumento de competitividad internacional. España es el 13.º país con mejor reputación del mundo, según el informe *Country RepTrak 2017*³¹ que realiza el Reputation Institute, la mayor firma global especializada en consultoría estratégica en cuanto a reputación. Unos buenos resultados ya que España no solo ha escalado cuatro puestos con respecto al informe del año pasado, en el 17.º puesto; si no que, este ascenso supone la mayor subida entre los 20 países líderes de la clasificación. Con 74,6 puntos sobre 100 en el *ranking*, supone para España su mejor resultado desde 2009. España es el 11.º país en el que más crece su reputación, con un incremento de 5,5%. Unos datos excelentes que muestran la recuperación de la imagen de España y una tendencia al alza, a la larga, que comenzó en el año 2014³², cuando empezaban los primeros signos de recuperación económica y situándola por delante de países como Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, Portugal, Bélgica.

³¹ Este informe es una investigación anual elaborada en base a 39.000 entrevistas a ciudadanos de 20 países —entre ellos los pertinentes al denominado G8: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia— en las que evalúan a otros 50 países del mundo seleccionados en función de su Producto Interior Bruto (PIB). El informe *Country RepTrak* mide valores como la Confianza, Estima, Admiración y Buena impresión que estos países despiertan en los encuestados, así como su valoración de 17 atributos agrupados en tres grandes dimensiones (Nivel de desarrollo, Calidad de Vida y Calidad Institucional.)

http://www.investinspain.org/invest/wcm/idc/groups/public/documents/documento_anexo/mde3/nzi2/~edisp/dax2017726610.pdf

³² España consiguió entonces el 18.º lugar, y se mantuvo en el 17.º en 2015 y 2016.

Conforme al estudio, Canadá lidera el ranking, con 82,8 puntos, y empatando con Suiza (82,8), seguido de Suecia con 82,5 puntos en *el ranking Country RepTrak 2017*. Siendo los tres países que han representado el top 3, menos en dos ocasiones cuando se introdujeron Noruega (2.º puesto en 2015) y Australia (2.º puesto en 2012) en el podio.

En las últimas seis ediciones del estudio, Canadá ha encabezado el *ranking* en cuatro ocasiones, solo superado por Suecia el pasado año y Suiza en 2014. A diferencia de Estados Unidos que protagoniza el mayor descenso del *ranking* en 2017.

A pesar de lo que pudiera pensarse, ya que los españoles tienen una extensa fama de ser los primeros en ser críticos con su propio país, según el ranking, España ocupa el puesto 12 en autopercepción. Es decir, los españoles perciben un poco mejor a su país de lo que se percibe al país en el exterior, aunque prácticamente están a la par. Un dato revelador en cuanto a, quizás, el cambio de carácter o mentalidad de los españoles con respecto a su país, dada su propensión al pesimismo y a percibirse peor que nadie. Sería todo un soplo de aire fresco, renovador y aliviador, el que los españoles hubiesen dejado esa actitud. Autocríticos sí, pesimistas no. Los ciudadanos que mejor perciben su país son los canadienses, los rusos y los alemanes, en el primer, segundo y tercer puesto respectivamente.

España ocupa uno de los primeros puestos entre los países más autocríticos consigo mismos. Y dos preguntas derivan de esta afirmación: ¿puede perjudicar esta actitud de sus propios ciudadanos, a la labor de la marca España? O, por el contrario, ¿el ser tan autocríticos hará a España sobresalir sobre los demás países? ¿Pero que hace a un país más atractivo que otro? Según este informe, son tres las características que marcan la diferencia: la calidad de vida, la calidad de sus instituciones (un gobierno eficaz) y el nivel de desarrollo del país (una economía avanzada).

Marca España tiene y ha tenido desde sus comienzos como desafío, hacer frente al reto de que sus ciudadanos tienden a pensar en su país en términos negativos y así lo transmiten al exterior, cuando deberían ser los mejores embajadores que tuviera el país.

Nuestro gran as, el turismo. España es uno de los 10 países que serían elegidos como destino para ser visitado según el informe, ocupando el puesto número 10 a nivel mundial.

Por lo tanto, la reputación de un país es importantísima, y lo mejor de todo es que es medible, y no solo eso, sino que es reajutable, puesto que en la medición podemos observar nuestras fortalezas y debilidades como país, así como la creación, la redirección o la innovación en las líneas de actuación de nuestro guión para elevar la marca país. Un proyecto que debe tener muy en cuenta que la reputación de un país está basada en la percepción o apreciación emocional. Está basada en las emociones, es decir, construida a partir de las experiencias personales, las relaciones con ese país y estereotipos generalmente aceptados.

Al igual que si se quiere persuadir a alguien, se tiene que acudir a su parte emocional, a sus recuerdos; lo mismo pasa con la reputación de un país, se debe acudir a la parte emocional del receptor. Pero más que persuadir, en el caso de los países, se trata de hacer recordar o evocar en el receptor esas experiencias vividas positivas, ya sea en el propio país o en su mismo país de origen o en uno otro cualquiera pero que implique la participación de tu país y que genere una vivencia positiva en el receptor. Estaríamos hablando pues, de la parte psicológica, de la parte humana a tener en cuenta como una de las partes implicadas y procesos a considerar en el diseño del proyecto de la marca país, que hará posible, o no, mediante el esfuerzo previo de diseño aquellos pasos a seguir para mantener, elevar y posicionar a un país en el sistema internacional.

Además, la reputación de un país tiene un importante impacto en su economía, traduciéndose en una lógica ecuación de Mejor reputación = +inversiones* + turismo*³³ + exportaciones al país con el que comercias³⁴.

El informe «La Reputación de España en el mundo – Country Rep Track 2017», tiene por objetivo analizar la percepción de España entre los países que forman el G8.

³³ *del país con el que comercias.

³⁴ Informe Country Reprak 2017 http://www.investinspain.org/invest/wcm/idc/groups/public/documents/documento_anexo/mde3/nzi2/~edisp/dax2017726610.pdf

La reputación de España en 2017 sigue su recuperación tras haber sufrido un gran descenso durante el periodo de 2011 a 2013. Aumentando en 3,7 puntos Pulse: con respecto a 2016, y permite que la posición de España en el ranking de los 55 países evaluado en este estudio. Situándose España en el puesto 13, lo que supone un avance de cuatro posiciones.

La reputación de España sigue basándose en aquellas variables que tienen que ver con el talante de sus habitantes, el estilo de vida, el entorno natural o las posibilidades de ocio y entretenimiento. Variables como nuestro nivel de tecnología e innovación, el reconocimiento de nuestras marcas comerciales y empresas o nuestro sistema educativo, continúan percibiéndose como las principales debilidades de nuestra imagen internacional.

En un lugar intermedio están las variables de la dimensión Calidad institucional y de naturaleza económico-empresarial como: la ética y transparencia, el respeto internacional de España, el entorno institucional y el bienestar social, que son, junto con el uso eficiente de los recursos y la cultura, las variables que más incremento han sufrido respecto a 2016.

Para su análisis, se ha desarrollado un indicador denominado «Pulse» con el que se «captura» el conjunto de percepciones que se tienen de España, pues son la agrupación de percepciones las que conforman la reputación, ya sea, de un país, una empresa o una persona.

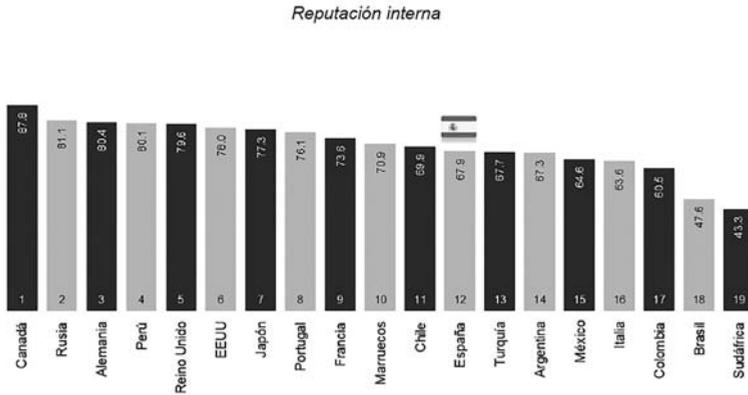
«El indicador «Pulse» es un constructo matemático basado en la admiración, el respeto, la confianza y la buena impresión que un elemento provoca en el entrevistado». Para ello, el modelo *RepTrak* identifica diferentes atributos reputacionales agrupados en dimensiones. Con estos resultados, un análisis factorial determina el peso específico de cada uno de estos atributos en la reputación global.

Miden 3 dimensiones:

- Calidad de vida
- Nivel de desarrollo
- Calidad institucional

España ocupa el séptimo puesto en el ranking en cuanto a la percepción que tienen los países de Iberoamérica de ella. Lo que denota la gran relevancia que España tiene en estos países. Siendo en Argentina, donde mejor es valorada España, y en Colombia donde más ha mejorado su percepción con respecto al año anterior, 2016.

La reputación interna de España



Fuente: Informe Country Reprtrak 2017.

De entre los países del ranking, existen 4 que son la excepción a la regla, pues se valoran peor de lo que les valoran en el exterior. Entre ellos, está España (-6,7 puntos), Italia (-10,2), Sudáfrica (-11,8) y Brasil (-12,0).

Otro dato interesante es a quien percibe España en mejor lugar. Como podemos observar en el gráfico a continuación: Finlandia, seguido de Canadá y Noruega. España se sitúa así misma en el puesto 20, bastante por debajo del puesto en el que otros países sitúan a España. Puesto decimotercero, otorgado por el grupo de países que forman el G8 y puesto séptimo, otorgado por los países Iberoamericanos.

Atributos que construyen la reputación de España

Los países del G8 valoran la calidad de vida de España como su mejor atributo. De hecho, España recibe las puntuaciones más altas en los cuatro factores que componen la dimensión «calidad de vida»:

- Entorno natural (13.º lugar con 82,9 puntos)
- Ocio y entretenimiento (8.º lugar con 81,7 puntos)
- Gente amable y simpática (10.º lugar con 79,2 puntos)
- Estilo de vida (13.º lugar con 77,3 puntos)

Otra fortaleza de España es su seguridad, con una puntuación de 70,9 puntos, lo que la sitúa en decimoquinto lugar, siendo uno de los países más seguros.

Por otro lado, España recibe las puntuaciones más bajas en «Calidad Institucional» con las siguientes puntuaciones en los elementos que forman esta dimensión que resulta ser una debilidad para España:

- Ética y transparencia (19.º lugar con 61,7 puntos)
- Entorno institucional (18.º lugar con 63,4 puntos)
- Uso eficiente de los recursos (18.º lugar con 63,5 puntos)
- Entorno económico (22.º lugar con 64,6 puntos)

En cuanto a cómo valoran España en Iberoamérica, las valoraciones de los países del G8 son más favorables para España de lo que lo son las valoraciones de los países de Iberoamérica, tanto en términos absolutos como relativos. El G8 hace una mejor valoración de España en 14 de los 17 atributos que se analizan en este informe. Únicamente en tres de estos atributos, Iberoamérica los valora más favorablemente que el G8 y lo hace en cuanto a estos tres factores: marcas y empresas reconocidas, tecnología e innovación y sistema educativo. La valoración de España por parte de los países de Iberoamérica ha descendido, datos de 2017, en comparación con los datos del año anterior, 2016. El único atributo que sí es valorado de forma más positiva, con respecto al año 2016, es «la amabilidad y simpatía de sus ciudadanos», hablando de España. Sin duda, una situación en la que hay que trabajar, ya que teniendo unas relaciones históricas con este territorio y siendo España una de las principales inversoras en Iberoamérica, la percepción de este territorio sobre España desciende por años.

Impacto de la reputación en la economía

El informe de Country RepTrak, refleja que, por cada punto de aumento en la reputación, se mejora un 1,4% el ratio de inversión en España respecto al PIB,

un 5% el ratio de visitas al país y un 1,2% las exportaciones españolas en dólares. Además, también constata que la mejoría de la imagen del país ha supuesto una aportación a la economía estimada en 37.000 millones de euros: 18.067 millones de incremento en los ingresos por turismo, 1.379 millones en inversión y 17.778 millones de aumento en los ingresos por exportaciones en los últimos cinco años. En la misma línea, el Alto Comisionado expresó que «invertir en Marca España es apostar por un valor seguro y rentable para el país».

5.2. MESIAS

España, vende. Y así lo prueban los datos del informe «Índice de Confianza en la Marca España en la comunidad de Madrid. Julio 2017» elaborado por MESIAS – Inteligencia de Marca España.

Los empresarios y directivos madrileños afirman que salir a los mercados exteriores bajo el paraguas de la Marca España supone «una garantía de éxito» y que «cada vez les ofrece más seguridad». Marca España «les ayuda a vender, les aporta valor, les ofrece seguridad en sus salidas a mercados exteriores, y les resulta útil y atractiva».

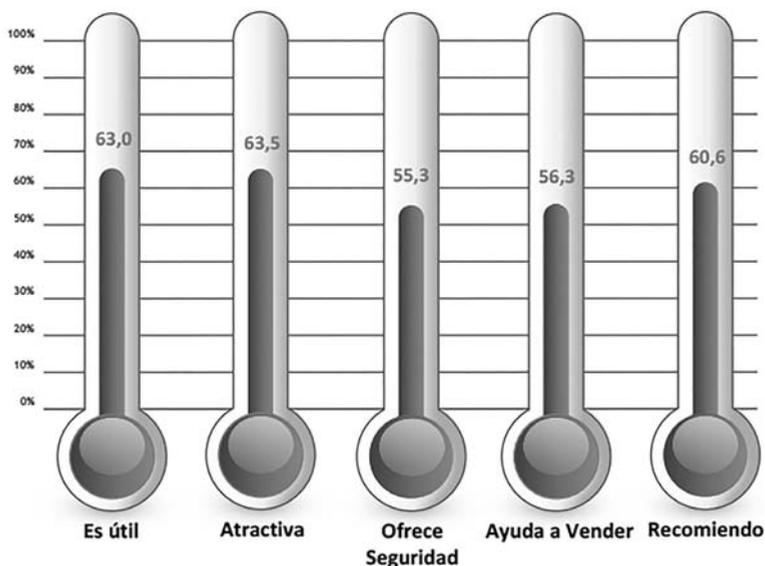
El informe muestra que España tiene una buena reputación en el exterior. España es valorado como «un país con talento, con gente cualificada y que es un país respetado, valorado y con una reputación creciente».

Además, los exportadores madrileños valoran al rey Felipe VI como la figura institucional que más ayuda a vender en el extranjero. Unos datos muy relevantes puesto que «Madrid lidera la creación de empresas en España —1 de cada 5 nuevas compañías se crea en esta región— y ha liderado la inversión extranjera en el primer trimestre de 2017 por importe de 2.361 millones de euros, el 41% del total llegado a nuestro país»³⁵.

³⁵ Índice de Confianza en la Marca España en la comunidad de Madrid. Julio 2017. <http://marcaespana.es/va/actualitat/marca-espa%C3%B1a/va-el-rey-el-activo-m%C3%A1s-potente-de-los-empresarios-madrile%C3%B1os>

Confianza de los Empresarios Madrileños en la Marca España

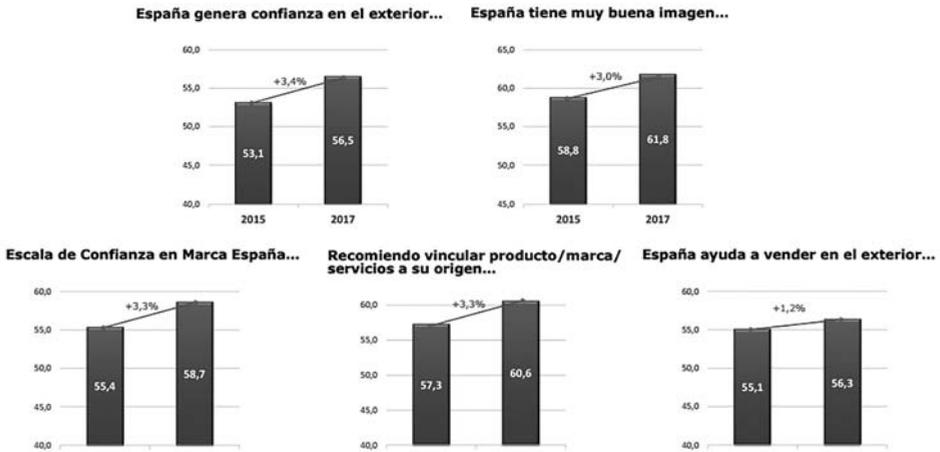
Subíndices de Confianza de la Marca España para la Comunidad de Madrid



Fuente: Índice de Confianza en la Marca España en la comunidad de Madrid. Julio 2017.

La reputación de España no para de mejorar. Y así lo avalan los empresarios y directivos madrileños al valorar muy positivamente la repercusión que aporta Marca España a sus productos y servicios cuando salen al extranjero. Como vemos en el gráfico, sus valoraciones apuntan a que España tiene una buena reputación en el extranjero, que los proyectos de Marca España tienen un peso y una repercusión positivas que mejoran con los años. Cinco fueron los conceptos que valoraron los empresarios españoles y que permitieron la elaboración del índice, así como su evolución en el año 2017 con respecto al año 2015: «España genera confianza en el exterior», con una mejoría de +3,4% con respecto al año 2015, para pasar a tener un 56,5%; «España tiene muy buena imagen» con una mejoría del 3% y un 61,8% en 2017; «escala de confianza en Marca España» con una mejoría de +3,3% y un 58,7% en 2017, «recomiendo vincular producto/marca/ servicios a su origen» mejorando en un +3,3% y un 60,6% y «España ayuda a vender en el exterior» con una mejoría de +1,2% y un 56,3%.

Evolución en 2015-2017



Fuente: Índice de Confianza en la Marca España en la comunidad de Madrid. Julio 2017.

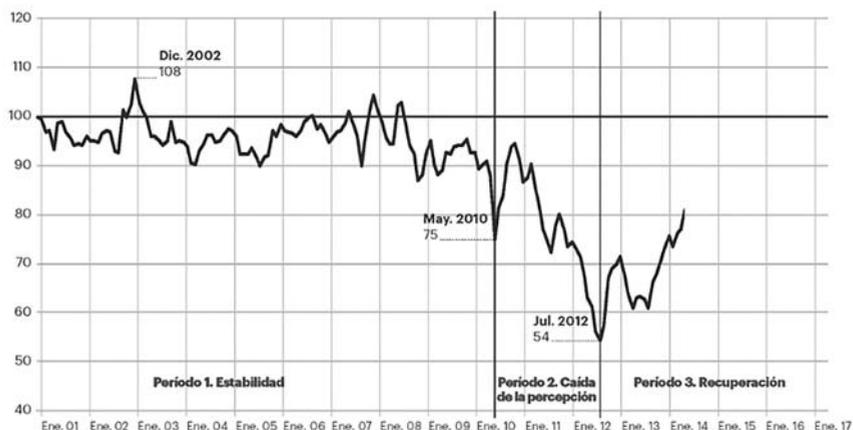
Además, todos los empresarios de todas las comunidades Autónomas valoraron la imagen de la Marca España por encima del 50%. Siendo la Región de Murcia la comunidad que lidera la escala con más del 70% y Cataluña la más baja con un poco más del 50%.

Una Marca España valorada positivamente por aquellos que trabajan directamente con ella, que necesitan de su buena labor para desempeñar su trabajo y que efectivamente, verifican los logros de Marca España y la reputación del país al que representa día a día en el extranjero y que contribuyen a esa marca país que mejora año tras año. Una implicación en el proyecto español que se traduce en 69,1% de índice de confianza de los empresarios y directivos españoles en la Marca España y en un 74,8% de índice de lealtad hacia Marca España. Datos excelentes puesto que, de la unión de los empresarios y directivos españoles y Marca España, se hace posible el proyecto de marca país español. Una Marca España que valoran como útil, atractiva, que ofrece seguridad, que ayuda a vender y que es recomendable.

5.3. IMAFIN

IMAFIN, el índice de percepción de España en los mercados financieros. Mide la percepción que se tiene de España en los mercados financieros internacionales y su evolución en el tiempo.

Índice de Percepción Financiera de España 2001-2017 (IMAFIN)



Fuente: IMAFIN Índice de percepción de España en los mercados financieros realizado por Accenture.

Estas son las conclusiones que se sacan de este estudio:

- «La percepción de España creció durante el último año, confirmando el período de recuperación que se viene produciendo desde mediados de 2012.
- Los motores de crecimiento siguen siendo las variables de la gestión privada, porque la confianza en nuestra economía y en nuestras empresas sigue creciendo.
- Los mercados internacionales interpretaron que el impacto del resultado del Brexit iba a ser más alto en España que en el resto de países.
- La percepción sobre las variables de la gestión pública se han mantenido estables durante el año y cierran marzo de 2017 con una mejora de las perspectivas de solvencia de la deuda.»³⁶

5.4. Barómetro de la Imagen de España (BIE)

Otro estudio que presenta la actual situación de la imagen de España es el Barómetro de la Imagen de España (BIE) realizado por el Observatorio Imagen de España.

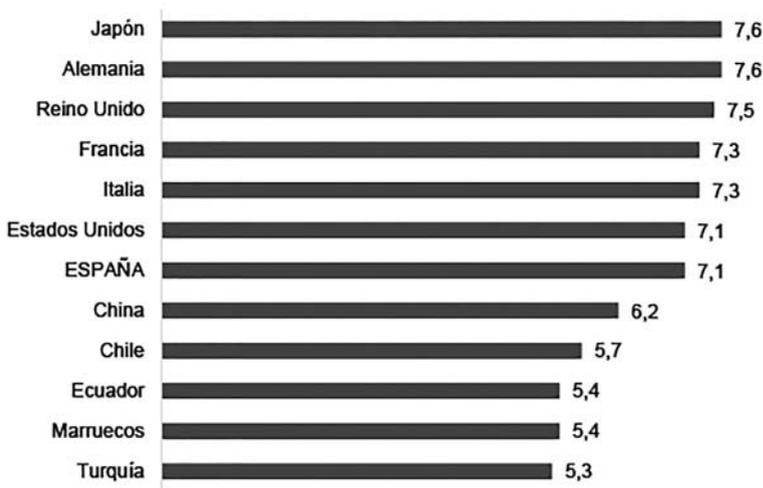
³⁶ IMAFIN Índice de percepción de España en los mercados financieros <https://www.accenture.com/es-es/insight-indice-percepcion-espana>

ña (OIE)³⁷ que fue creado en 2012 con el fin de hacer un seguimiento a como es concebida España en el mundo de forma sistematizada.

La actividad del Observatorio Imagen de España se centra en la realización de encuestas en el ámbito internacional, la publicación de los estudios realizados en cuanto a la imagen de España en prensa e informes sobre las políticas de promoción de la marca —país, así como la incorporación de datos de encuestas realizadas por el OIE a un Banco de datos (Banco de Datos RIE— CIS)³⁸.

En primer lugar, con ayuda de la escala de 0 a 10 (siendo 0 la peor valoración y 10 la mejor), anote, por favor, qué opinión le merecen los siguientes países:

**Valoración general de España en comparación con otros países
(Medias. Escala 0-10)**



Base: Total muestra, excepto la del país valorado (Ejemplo: en el caso de Alemania no se recogen las valoraciones de los alemanes, o la de China entre los chinos)

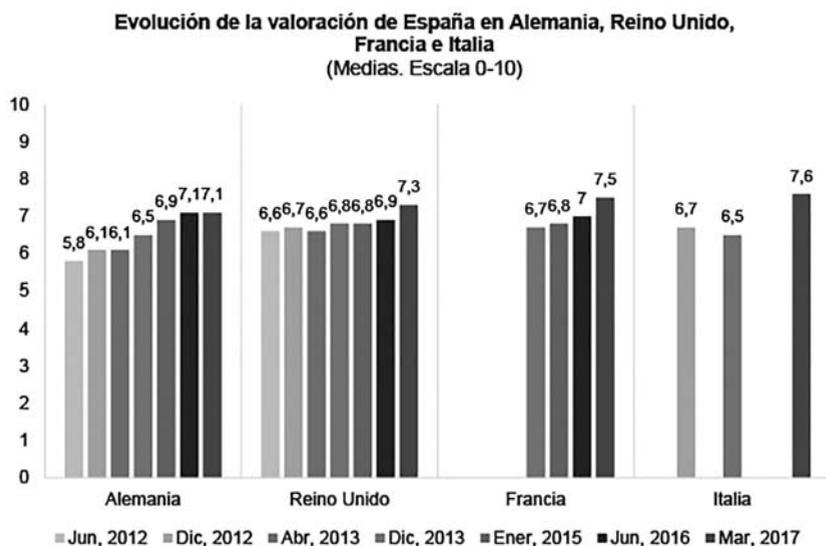
Fuente: el Barómetro de la Imagen de España (BIE) realizado por el Observatorio Imagen de España (OIE)

España ocupa un buen lugar en el gráfico, el séptimo puesto, empatando en puntos con Estados Unidos (7,1 puntos). Algo por debajo de los otros grandes países de Europa Occidental y de Japón, y a buena distancia por encima de los

³⁷ El Observatorio está dirigido por Carmen González Enríquez, investigadora principal del Real Instituto Elcano y catedrática de Ciencia Política de la UNED, y cuenta con la participación de Elena Sotos Olmo, socióloga, y José Pablo Martínez Romera, economista, ambos ayudantes de investigación del Real Instituto Elcano.

³⁸ Este estudio y su elaboración corresponde al periodo comprendido entre febrero y marzo del año 2017. Los puntos expresados son en una escala del 0 al 10.

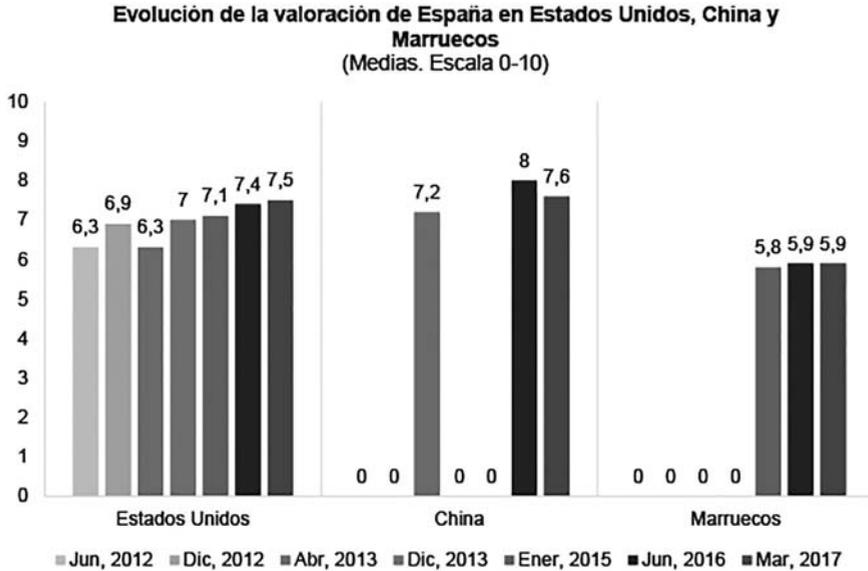
restantes países. Aunque por debajo de las grandes potencias europeas (con puntos entre los 7,6 hasta los 7,1) no supone una diferencia demasiado grande, y tampoco con Japón, primero en la lista con 7,6 puntos empatando con Alemania). Sí es destacable la diferencia entre España y los países que se encuentran por debajo en la lista: China, Chile, Ecuador, Marruecos y Turquía, todos ellos con puntos que no alcanzan el notable (con puntuaciones entre el 6,2 y el 5,3).



Fuente: el Barómetro de la Imagen de España (BIE) realizado por el Observatorio Imagen de España (OIE).

La valoración de España en países estratégicos a nivel internacional para la propia España, como lo son: Reino Unido, Alemania, Francia e Italia, tanto económica como políticamente hablando, es positiva y ascendente, como puede observarse en el gráfico.

Unos datos que revelan una mejora en la visión de España y su reputación desde el año 2012 al 2017. Alcanzando los 7,1 puntos en Alemania en 2017 (partiendo de los 5,8 puntos en 2012); 7,3 en Reino Unido en 2017 (partiendo de los 6,6 puntos en 2012); 7,5 en Francia en 2017 (partiendo de los 6,7 puntos en 2013); 7,6 puntos en Italia en 2017 (partiendo de 6,7 en 2012).



Fuente: el Barómetro de la Imagen de España (BIE) realizado por el Observatorio Imagen de España (OIE).

Una mejora de la reputación de España que también está presente en Europa, así como en EE.UU., como podemos observar en el gráfico a continuación. Por otro lado, los resultados sacados por España en Marruecos y China no son tan buenos como en los casos de los territorios europeos mencionados anteriormente y EE.UU., aunque siguen siendo positivos en China pues, a pesar de bajar de los 8 puntos España en 2016, en 2017 no baja del notable con un 7,6. Por el contrario, en EE.UU. sí podemos ver la evolución sufrida por España desde el año 2012 con 6,3 puntos hasta los 7,5 puntos en el año 2017.

Valoración de España en distintos aspectos en el conjunto de países.

Fuente: el Barómetro de la Imagen de España (BIE) realizado por el Observatorio Imagen de España (OIE).

Pero, ¿qué hace que España sea uno de los países mejor valorados? Como se viene probando, y tal y como prueban los últimos resultados sobre la cantidad de turistas que visitaron España, España es muy valorada como destino turístico a nivel mundial.

Solo en el mes de julio de 2017 hubo 10,5 millones de turistas, un 10,1% más de turistas que en el mismo periodo del año anterior.³⁹

Unas cifras de récord, que se prevé que seguirán al alza, puesto que en el 2016, España recibió 75,3 millones de turistas⁴⁰ y se prevé que se llegue a la cifra de 80 millones de turistas que visiten España.⁴¹

Como se muestra en el gráfico, el aspecto que más se valora de España es «como destino turístico (con 8,2 puntos), seguido de la comida (con 7,3 puntos) y los deportistas (con 7 puntos). Tanto la comida como los deportistas intercambian lugares según el país

³⁹ Agencia EFE (2017), «España marca otro récord en julio con 10,5 millones de turistas, un 10 % más». 31/08/2017.

<https://www.efe.com/efe/america/economia/espana-marca-otro-record-en-julio-con-10-5-millones-de-turistas-un-mas/20000011-3366215>

⁴⁰ FERNÁNDEZ, Silvia, «Según los datos adelantados por el ministro de Energía, Turismo y Agenda Digital España recibió 75,3 millones de turistas en 2016». «El Mundo». (12/01/2017)

<http://www.elmundo.es/economia/2017/01/12/587751a246163f6d518b4600.html>

⁴¹ FERNÁNDEZ, Silvia, «80 millones de turistas: el récord más esperado» (2017), «El Mundo». <http://www.elmundo.es/economia/2017/06/28/5953c64b22601d92758b4578.html>

que los valora. En el caso de los deportistas, el fútbol se ha posicionado como un gran activo de la buena reputación de España y de la imagen del país, asociándose de manera directa el fútbol con España.

Asociaciones más importantes con España y % de cada asociación

| | | | | | | |
|-----------------------|---------------------|--------------------|------------------|---------------|---------------|---------------|
| Alemania | Sol 22 | Lugares vac. 13 | Playa 9 | Toros 8 | Fiesta 8 | Ciudades 7 |
| Reino Unido | Sol 36 | Turismo 9 | Playa 7 | Toros 5 | Comida 5 | |
| Francia | Sol 35 | Ciudades 11 | Toros 8 | Paella 7 | Turismo 7 | |
| Italia | Toros 21 | Ciudades 15 | Paella 10 | Sol 8 | Fiesta 6 | Playa 5 |
| Estados Unidos | País magnífi. 14 | Toros 13 | Gastronomía 9 | Cultura 7 | Ciudades 7 | Fútbol 5 |
| Chile | Toros 16 | Ciudades 10 | Cultura 7 | Flamenco 6 | Moderno 6 | Fútbol 6 |
| Ecuador | Moderno 12 | Migración 9 | Toros 9 | Cultura 8 | Ciudades 7 | |
| Marruecos | Fútbol 13 | Islam 10 | Toros 9 | Turismo 8 | Ciudades 8 | |
| China | Toros 41 | Fútbol 17 | | | | |
| Japón | Toros 25 | Flamenco 12 | Monumento 12 | Fútbol 8 | Ciudades 8 | |
| Turquía | Toros 36 | Ciudades 14 | Fútbol 10 | Flamenco 6 | | |

Fuente: el Barómetro de la Imagen de España (BIE) realizado por el Observatorio Imagen de España (OIE).

En el siguiente gráfico se explicita aquellos elementos asociados a la imagen de España. En el estudio se pedía a los entrevistados que escribiesen lo primero que les venía a la cabeza al pensar en España.

Como se muestra en el gráfico, España es directamente relacionada con los elementos que la hacen más atractiva turísticamente, es decir, con el principal activo de España como destino turístico. Por lo tanto, el estereotipo y la realidad se solapan, son uno. Algo muy positivo, puesto que a lo que principalmente se asocia el país, es la realidad, una realidad buena y positiva que convierte a España en uno de los principales países como destino turístico a nivel mundial.

España lidera el ranking mundial con el sector turístico más competitivo del mundo. Según el Foro Económico Mundial, en su informe, sitúa a España, y por

segunda vez, como el primero de 136 países por su seguridad, sus infraestructuras y su patrimonio cultural⁴². España supera a países como Francia, Japón o Italia.⁴³

Entre las 14 áreas vinculadas al turismo que analiza el informe bianual que presenta el Foro Económico Mundial se destaca «el ambiente para hacer negocios» como una debilidad del país: las facilidades que ofrece el país para emprender, contratar e invertir, que en este caso, obstaculizan, más que facilitan.

En cuanto al área de infraestructuras (una de las fortalezas del país), las vinculadas con el transporte aéreo se sitúan como las 9 mejores del mundo, por las potentes conexiones que ofrecen los aeropuertos y las infraestructuras de transporte terrestre del país, que se sitúan entre las quince primeras del mundo. Destaca España en segundo lugar por sus infraestructuras de servicios turísticos, así como por los recursos culturales que ofrece el país, valorándose especialmente el que el país posea lugares declarados patrimonio de la humanidad y museos.

Aún la buena puntuación que recibe España en el área de infraestructuras: el Foro Económico Mundial establece esta afirmación para el país: «El desafío ahora es seguir buscando maneras de mejorar, dada la madurez del sector. Aunque, estas han comenzado a mostrar signos de deterioro» e insta a España a que modernice y haga mejoras en sus infraestructuras para conservar su buena puntuación en el futuro. Otra ventaja en la que es altamente puntuada España es en su nivel de seguridad, ocupando el puesto 18 en el área.

El estudio del Observatorio Marca España determina que España ha logrado salir del bucle en el que era asociada con la palabra «crisis», una clasificación en la que sí era encasillada en 2015 en este mismo barómetro sobre la imagen de España. Además, la pregunta sobre a qué estereotipos se asocian España, permite

⁴² España también obtuvo este reconocimiento en 2015 como el país con el sector turístico más competitivo del mundo.

⁴³ El informe del Foro Económico Mundial analiza 14 áreas vinculadas al mundo del turismo y extrae una nota media para cada economía. España obtiene la mejor calificación global de entre los 136 países que han sido analizados en el estudio.

comprobar que «cuánto más lejano es un país, más peso tienen en la imagen de España el fútbol y todo lo relacionado con los toros y el flamenco»⁴⁴.

Como se puede apreciar en el gráfico que se muestra arriba, aquellos ciudadanos de los países que más visitan España como turistas, Reino Unido, Francia y Alemania, «el país aparece asociado básicamente a los elementos que componen su atractivo turístico: sol, playas, ciudades, fiesta, paella, etc.»⁴⁵

En cambio, en EE.UU., China, Turquía, Japón y Chile, la imagen más representativa a la que ellos asocian España es «el toro», tratándose estos, de países cuyos ciudadanos visitan con menos frecuencia España. Y aquellos países cuya población migra a España, asocian el país con palabras como «moderno» y «migración». Otros países como Marruecos asocian España con el «pasado árabe y musulmán español»⁴⁶ con palabras como «cultura islámica» o «Al – Andalus».

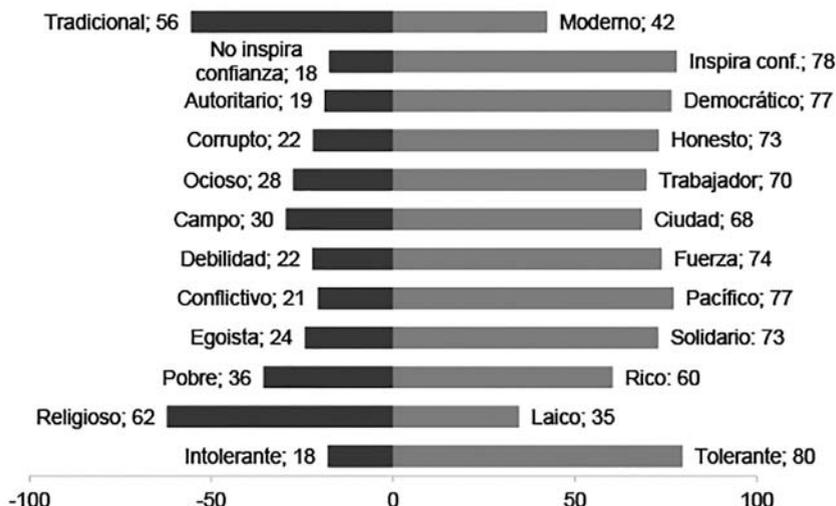
En el estudio, otro de los procesos que pasaron los entrevistados fue seleccionar uno de los pares de adjetivos o sustantivos con significados opuestos de entre una lista, eligiendo cual correspondía en mayor medida a España. Dando como resultado el siguiente perfil: España es considerado un país «tradicional, fiable, democrático, honesto, trabajador, fuerte, pacífico, solidario, rico, religioso y tolerante», según podemos ver en el gráfico que aparece a continuación.

⁴⁴ Barómetro Imagen España, Real Instituto el Cano.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/7cb3a69f-1f93-4dd3-b0dd-0b7c0d7d6672/7BIE_Informe_mayo2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7cb3a69f-1f93-4dd3-b0dd-0b7c0d7d6672

⁴⁵ Barómetro Imagen España, Real Instituto el Cano.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/7cb3a69f-1f93-4dd3-b0dd-0b7c0d7d6672/7BIE_Informe_mayo2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7cb3a69f-1f93-4dd3-b0dd-0b7c0d7d6672

⁴⁶ Barómetro Imagen España, Real Instituto el Cano.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/7cb3a69f-1f93-4dd3-b0dd-0b7c0d7d6672/7BIE_Informe_mayo2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7cb3a69f-1f93-4dd3-b0dd-0b7c0d7d6672

Imagen de España en el conjunto de países estudiados



Fuente: el Barómetro de la Imagen de España (BIE) realizado por el Observatorio Imagen de España (OIE).

Sobre la percepción de las marcas españolas, «Zara» se sitúa como la marca mejor valorada en toda Europa además de en China, Japón, Marruecos, Chile y Turquía. Los bancos españoles también son percibidos de forma muy positiva, al igual que «Telefónica/ Movistar», «Sol Meliá» (en segunda posición), «Seat» e «Iberia».

En cuanto al efecto de la marca-país sobre la venta de productos españoles, los productos en los que España está entre los líderes internacionales, como lo es en el vino y en el aceite, los resultados muestran que existe una intención de compra alta, mientras que existe una debilidad en la marca-país en cuanto a los productos que incorporan más tecnología

5.5. Informe SIDIR

El informe SIDIR⁴⁷, Sistema de Indicadores de la Distancia entre Imagen y Realidad⁴⁸, tiene por objetivo establecer las similitudes o diferencias entre la

⁴⁷ La fuente que se utiliza para medir la imagen externa de España, es la formada por las encuestas anuales que desde el 2009 elabora el Reputation Institute y la explotación que realiza de ellas para España por encargo del Real Instituto Elcano. Para la elaboración de las clasificaciones presentes en el Country RepTrak© 2015, durante febrero y marzo de 2015 se realizaron más de 48.000 entrevistas a ciudadanos de países del G-8 (EE. UU., Canadá, Francia, Italia, Alemania, Reino Unido, Rusia y Japón), comparando los resultados obtenidos por España con los logrados por los otros 54 países sometidos a evaluación.

⁴⁸ SIDIR - Sistema de Indicadores de la Distancia entre Imagen y Realidad.

imagen internacional de España y la realidad. Con ello, posibilita la localización de los elementos en los que se debería concentrar los esfuerzos de «mejora de la imagen internacional del país»⁴⁹.

El resultado permite medir la distancia entre la posición de la imagen y la realidad de España en un ranking en que se sitúan las 54 primeras economías del mundo⁵⁰.

El informe puede dividirse en 3 secciones: aspectos en los que la realidad es similar a la imagen, aspectos en los que la imagen es mejor que la realidad y aspectos en los que la realidad es mejor que la imagen.

► ASPECTOS EN LOS QUE LA REALIDAD ES SIMILAR A LA IMAGEN⁵¹

- Entorno económico: Infraestructura de telecomunicaciones
- Tecnología e innovación
- Bienestar económico y social
- Educación: Universidades
- País para comprar

► ASPECTOS EN LOS QUE LA IMAGEN ES MEJOR QUE LA REALIDAD

- País para vivir y trabajar
- Estilo de vida
- Educación: Gasto educativo
- País para estudiar
- Ética y transparencia
- Respeto internacional: Cooperación militar

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/08188776-c054-47e3-a77f-fc281459a5bf/GonzalezEnriquez-MartinezRomera-Sistema-Indicadores-Distancia-Imagen-Realidad-SIDIR-Caso-Espanol-3ed-2016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1474551851698>

⁴⁹ SIDIR - Sistema de Indicadores de la Distancia entre Imagen y Realidad.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/08188776-c054-47e3-a77f-fc281459a5bf/GonzalezEnriquez-MartinezRomera-Sistema-Indicadores-Distancia-Imagen-Realidad-SIDIR-Caso-Espanol-3ed-2016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1474551851698>

⁵⁰ Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, EE.UU., México, Perú, Venezuela, Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Finlandia, Grecia, Países Bajos, Irlanda, Italia, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rusia, Rumanía, Suecia, Suiza, Ucrania, Arabia Saudí, Australia, Corea del Sur, China, Filipinas, India, Indonesia, Irán, Irak, Israel, Japón, Kazajistán, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán, Catar, Singapur, Taiwán, Tailandia, Turquía, EAU, Argelia, Egipto, Nigeria y Sudáfrica.

⁵¹ SIDIR - Sistema de Indicadores de la Distancia entre Imagen y Realidad. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/08188776-c054-47e3-a77f-fc281459a5bf/GonzalezEnriquez-MartinezRomera-Sistema-Indicadores-Distancia-Imagen-Realidad-SIDIR-Caso-Espanol-3ed-2016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1474551851698>

- Respeto internacional: Ayuda al desarrollo
- Entorno político e institucional
- Entorno económico: Calidad regulatoria
- Educación. Conocimientos y habilidades a los 15 años

► ASPECTOS EN LOS QUE LA REALIDAD ES MEJOR QUE LA IMAGEN

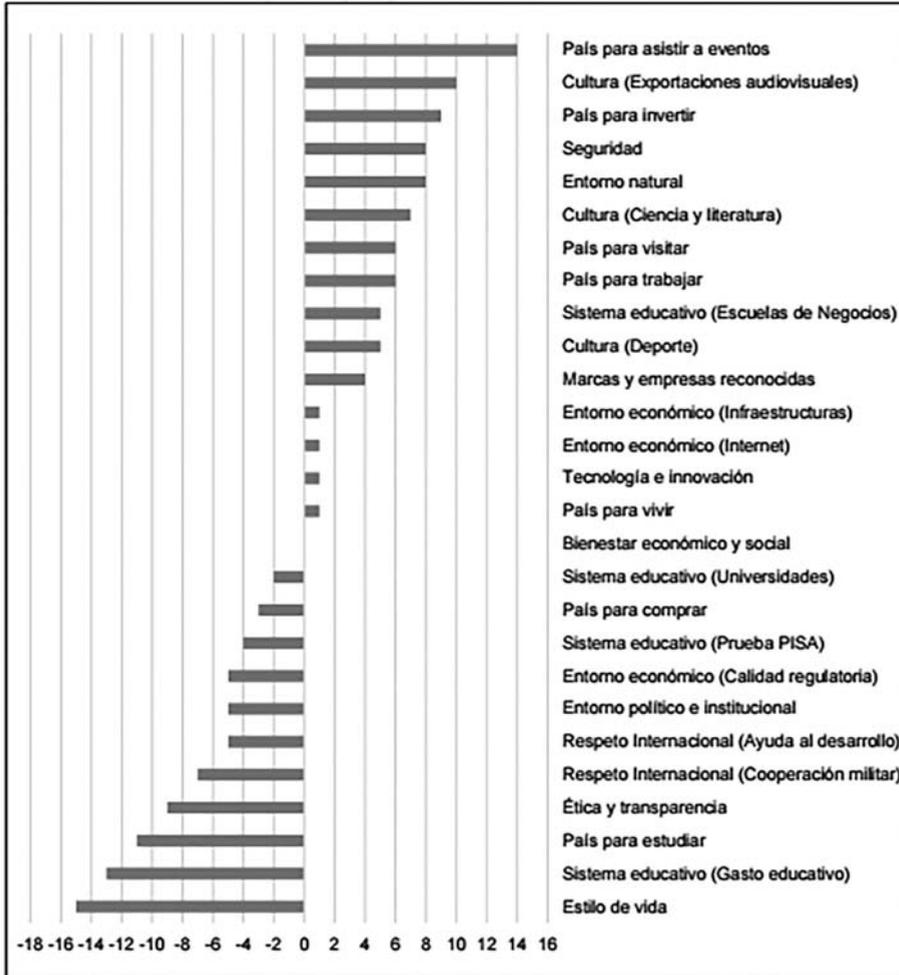
- País para asistir a eventos
- Aportación a la cultura: Difusión cultural
- País para invertir
- Seguridad
- Entorno natural
- Aportación a la cultura: Ciencia y literatura
- País para visitar
- Educación: Escuelas de Negocios
- Aportación a la cultura: Deporte
- Marcas comerciales

Aquellos aspectos en los que Marca España y España en su conjunto deberían concentrar sus esfuerzos, aquellos aspectos en los que la realidad española es mejor que la imagen, es decir, mejor que la percepción que se tiene de ellos en el exterior. Y son diez los ámbitos concretos «en los que existe al menos cuatro puestos de diferencia entre la imagen de España y lo que reflejan los indicadores objetivos»⁵²

- Atracción de eventos internacionales
- Difusión de la producción audiovisual
- Atracción de inversiones extranjeras
- Seguridad
- Entorno natural
- Científicos y escritores
- Atracción de turistas
- Escuelas de negocios
- Deportistas
- Marcas y empresas

⁵² SIDIR - Sistema de Indicadores de la Distancia entre Imagen y Realidad. <http://www.realinstituto-elcano.org/wps/wcm/connect/08188776-c054-47e3-a77f-fc281459a5bf/GonzalezEnriquez-MartinezRomera-Sistema-Indicadores-Distancia-Imagen-Realidad-SIDIR-Caso-Espanol-3ed-2016.pdf?MOD=AJPERES&CA-CHEID=1474551851698>

Diferencia entre las posiciones españolas en los rankings de indicadores objetivos y en el de imagen en los 27 ámbitos analizados:



Fuente: SIDIR - Sistema de Indicadores de la Distancia entre Imagen y Realidad. Real Instituto Elcano.

Diferencias entre la evolución de la realidad española y la evolución de su imagen. Diferencia entre porcentajes:



Fuente: SIDIR - Sistema de Indicadores de la Distancia entre Imagen y Realidad. Real Instituto Elcano.

Como puede verse en el gráfico, los atributos que se encuentran a la derecha con respecto al eje central son aquellos en los que la realidad española ha mejorado más que su imagen. Lo que se traduce en que «necesitan un

esfuerzo extra de difusión: Calidad de las Universidades, Tecnología, Atractivo turístico, Entorno natural, Producciones audiovisuales y Seguridad». Por el contrario, los atributos que se encuentran a la izquierda, son aquellos cuya imagen ha mejorado más que la realidad, «ya sea por razones de tipo coyuntural o bien, porque las campañas de promoción de la imagen han tenido éxito o suerte»⁵³.

Se trata de una medición muy importante puesto que por ejemplo, en cuanto a seguridad, una de las variables analizadas en cuanto al caso español y esa distancia entre percepción en el exterior y realidad, España aparecía en 2015 en el puesto 17, en el que Suiza encabeza el *ranking*. Como se verá más adelante, España es en realidad el 9.º país más seguro de entre los 54 analizados. Es este uno de los campos, el de la percepción de seguridad en el país en el que hay que hacer hincapié, puesto que existe una gran diferencia de puestos entre la realidad y la percepción exterior en este ítem, siendo la realidad mucho más positiva en comparación con la percepción internacional. Un desfase que un país que quiere tener un peso en el sistema internacional no se puede permitir, ya que hablamos de algo tan importante como es la seguridad.

⁵³_SIDIR - Sistema de Indicadores de la Distancia entre Imagen y Realidad. <http://www.realinstituto-elcano.org/wps/wcm/connect/08188776-c054-47e3-a77f-fc281459a5bf/GonzalezEnriquez-MartinezRomera-Sistema-Indicadores-Distancia-Imagen-Realidad-SIDIR-Caso-Espanol-3ed-2016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1474551851698>

6. LAS ACCIONES REALIZADAS POR MARCA ESPAÑA DESDE SU CREACIÓN

En el comienzo de Marca España, en el año 2012, España estaba inmersa en una situación económica difícil y la percepción del país en su conjunto debido a la crisis económica que le era atribuida, propagaba una imagen de España negativa, especialmente, debido a la manera en que España era abordada en la prensa internacional. La imagen de España no atravesaba su mejor momento. Y Marca España comenzó su andadura en un momento complicado, pero en un momento en el que resultó vital para España, apareció en un momento en el que su labor era muy necesaria.

En primer lugar, Marca España, realiza un estudio sobre el posicionamiento de España. Marca España, aun habiendo sido creada con la intención de trabajar la Marca de España en el exterior, tal y como consta en el Real Decreto de la creación de la Oficina de la Marca España (OACME)⁵⁴, detecta que es igualmente necesario trabajar la reputación de España en el propio país, ya que se había producido un gran deterioro de la imagen de ésta por parte de los propios ciudadanos españoles. Empezar un plan de transformación o mejora de la reputación de España no tenía sentido si dentro del propio país no existía una buena percepción del mismo. Pues eran los propios españoles quienes transmitían una imagen negativa sobre su país. Por lo tanto, la línea de actuación escogida sería tanto en el interior como en el exterior del país: «una estrategia y dos tácticas»⁵⁵.

⁵⁴ Decreto de 28 de junio de 2012. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-8672

⁵⁵ Oficina del Alto Comisionado para la Marca España (2016), «Un proyecto hecho realidad», Madrid.

El mayor problema de España hasta la creación de Marca España era la falta de una estrategia de política exterior coordinada y planificada. Aunque instituciones de renombre, como el Instituto Cervantes llevaban haciendo ya, una gran labor para España y su reputación.

En segundo lugar, Marca España realiza un análisis DAFO para identificar las fortalezas y debilidades de España. Seguido de la identificación de los atributos que tiene el país, así como sus valores; para así poder seleccionar con que elementos empezar esa promoción de la marca país en el mundo buscando una «identidad de marca» que la identificase. El Comisionado procede entonces, a la realización de una auditoría con el fin de constatar cuales son los atributos de España con el fin de conocer y establecer aquellos valores a potenciar y aquellos estereotipos que se tienen del país. De este estudio se identifica una realidad de España⁵⁶:

- La percepción del carácter de los españoles es positiva. España es respetada y admirada por su historia y patrimonio y es atractiva por su estilo y calidad de vida.
- Como debilidad, la percepción que se tiene de España en cuanto a tecnología e innovación marcas, y empresas reconocidas internacionalmente, entorno económico y la calidad de sus productos y servicios, en comparación con la realidad (que es más positiva que su percepción).
- La reputación interna de España continúa deteriorándose en el año 2012 y es peor que la percepción que se tiene del país en el exterior.

España gozaba de una reputación estable, pero que había caído notablemente debido a la crisis que comenzó en 2007.

Tras el análisis de este estudio, Marca España comienza una «reconstrucción» de la imagen de España hacia una España más moderna y tecnológica, que, de hecho, se trata de una imagen real, pero cuyo cambio se ha producido tan rápidamente que no ha logrado ser percibida. Se trata de reforzar la imagen de una España con atributos «duros»: «moderna, innovadora, trabajadora, se-

⁵⁶ Oficina del Alto Comisionado para la Marca España (2016), «Un proyecto hecho realidad», Madrid.

ria, capaz de actuar con eficacia en equipo»⁵⁷ a la vez que se promocionan sus atributos «cálidos»: «afabilidad, simpatía, paisajes, calidad de vida, patrimonio y cultura»⁵⁸. Así pues, se llegó a la determinación de que la promoción de España fuera conducida hacia la idea de un país que une «tradición y modernidad», «ingenio y calidad»; «una idea que se ve reforzada por las campañas de publicidad, de relaciones públicas y difusión que hacen algunas instituciones españolas dentro y fuera de España»⁵⁹.

Se trata de hacer «un proyecto de revitalización de marca, lo que requiere un enfoque diferente al de la creación de una nueva marca»⁶⁰, ayudándose de diez vectores de valor de la identidad de marca: SM el Rey, Las Fuerzas Armadas, el deporte, el turismo, el idioma español, el patrimonio, las empresas y multinacionales españolas.⁶¹

Fueron definidos los valores que se pondrían en alza para restituir la reputación de España en el mundo⁶²:

- Tradición y modernidad: por la contribución de España a la historia mundial hasta la actividad que desempeñan las empresas en la actualidad dentro y fuera de sus fronteras.
- País flexible y tolerante: por la capacidad de adaptación y superación que ha demostrado España a lo largo de su historia.
- Sólido y solidario: «Sólido por su tamaño, población, nivel de renta y presencia internacional. Y solidario por su tasa de donación de órganos que es la más alta del mundo, por la labor de organizaciones como la ONCE, cuya labor es la atención de personas discapacitadas de diferente índole. Además, España es uno de los países que más contribuye a los programas sociales y de desarrollo de las distintas Agencias de Naciones Unidas».
- Potencia intermedia: «por su valor dentro de la Unión Europea y los lazos que la unen con Iberoamérica, su cercanía con el continente africano y su

⁵⁷ Oficina del Alto Comisionado para la Marca España (2016), «Un proyecto hecho realidad», Madrid.

⁵⁸ Oficina del Alto Comisionado para la Marca España (2016), «Un proyecto hecho realidad», Madrid.

⁵⁹ Oficina del Alto Comisionado para la Marca España (2016), «Un proyecto hecho realidad», Madrid.

⁶⁰ Colección Escuela Diplomática, «Retos de nuestra acción exterior»: Diplomacia Pública y Marca España».

⁶¹ Oficina del Alto Comisionado para la Marca España (2016), «Un proyecto hecho realidad», Madrid.

⁶² Oficina del Alto Comisionado para la Marca España (2016), «Un proyecto hecho realidad», Madrid.

relación con el mundo árabe otorgándole a España un papel mediador en diversos foros a nivel mundial».

- Diversidad y riqueza cultural: por el idioma español, la segunda lengua materna más hablada en el mundo, con una vastísima literatura, patrimonio, cultura y tradiciones, así como un clima y gastronomía de lo más variado y codiciado, todo ello formando parte de uno «de los mayores imperios en la historia».

Unos valores a los que se quería llegar mediante dos atributos: la calidad y la fiabilidad; mediante dos estrategias principales: la promoción de la España actual y sus datos positivos, salir de los estereotipos desfasados y de la imagen de España en crisis y corrupta que el gobierno de turno propiciase en tal o cual momento, así como reforzar los símbolos de país.

Para ello, se trazó y se siguió una estrategia a medio y largo plazo con un planteamiento de Estado que incluyese a todas las Instituciones del Estado, a todo el país en definitiva.

En el interior del país, la estrategia era la de traspasar la «tendencia de los españoles de identificar la imagen de España con el gobierno del momento o con los políticos» lo que les llevaba a que su imagen de España fuera negativa de acuerdo a los sucesos que pudieran estar ocurriendo en ese momento y las noticias en clave negativa que se transmitían en los medios de comunicación.

Para ello, Marca España incidió de forma especial en los jóvenes a través de una estrategia de acciones de comunicación.

En el exterior, se tratarían de desterrar los estereotipos con los que, en ocasiones, se identificaba la imagen de España como «los toros, la fiesta o la siesta»⁶³ y tratar de salir de la imagen en la que había caído el país debido a la que denominaban crisis económica y los casos de corrupción que propagaban una imagen lamentable de España. Este fue el mensaje que se quiso transmitir a lo largo de los años y que, de hecho, se ha realizado.

⁶³ Oficina del Alto Comisionado para la Marca España (2016), «Un proyecto hecho realidad», Madrid.

En 2013, Marca España continuó con su estrategia bajo el eslogan de «Spain is back» («España ha vuelto»). Se trataba de llamar la atención de los inversores extranjeros. Algo que lideró el Consejo Empresarial para la Competitividad bajo el lema «España, país de oportunidades» y que realizó mediante «el patrocinio de una serie de actos de presentación de España en los principales mercados de Europa y EE.UU.».

En el 2014, la idea que se quería promulgar era la de una «España moderna», algo que todavía no le era reconocido a España a pesar de haber pasado por un proceso de modernización desde décadas anteriores. España poseía un buen sistema de infraestructuras, escuelas de negocios reconocidas a nivel internacional, así como empresas de renombre a nivel internacional y profesionales en áreas punteras⁶⁴.

España logró avanzar en los *rankings* y así, en 2015 la Marca España se proveía de más «armas» (pruebas) con las que seguir su lucha por mostrar al mundo lo que era la verdadera realidad de España con muchas más luces que sombras. Y la estrategia a seguir derivaba de la siguiente forma:

En el interior del país, se lanzaban estrategias de comunicación en las que la idea principal era incluir a todos los españoles dentro del proyecto Marca España, hacerles sentir parte de esta redirección de la reputación de su propio país. De tal modo que se utilizó la palabra «somos» como táctica comunicativa y un claro mensaje: «Todos somos Marca España» y «Todos hacemos Marca España».

En el exterior de país, se quería incidir en el talento, ingenio, capacidad de adaptación y de superar dificultades de los españoles⁶⁵. España tenía una cada vez mejor imagen que se traducía en una subida del país en los *rankings* internacionales.

Era un momento para celebrar, lo que dio lugar a una exhibición de un *video mapping*⁶⁶.

«España hoy, una nueva visión del talento español» que fue presentado a la canciller alemana, Angela Merkel en Berlín a modo de celebración de lo que era

⁶⁴ Oficina del Alto Comisionado para la Marca España (2016), «Un proyecto hecho realidad», Madrid.

⁶⁵ Oficina del Alto Comisionado para la Marca España (2016), «Un proyecto hecho realidad», Madrid.

⁶⁶ El *video mapping* consiste en proyectar o desplegar una animación o imágenes sobre superficies reales.

España y ofrecía España y que también fue mostrado en las ciudades de Madrid y Barcelona. Un espíritu de celebración que siguió en el 2016 y en la actualidad, puesto que España sigue subiendo en los *rankings* mundiales, bate récords en segmentos tan importantes como el turismo, no solo por lo económico, sino por el prestigio que reporta este segmento a la reputación de un país, si se hace bien. Y España lo sabe hacer muy bien. O el deporte, con unos deportistas de élite que llevan a España a los podios internacionales haciendo la mejor Marca España posible, con especial mención al fútbol, que forma parte de los atributos españoles y de la Marca España más planetaria.

6.1. PLANES DE ACCIÓN

Estos mensajes y estrategias se aúnan en lo que se denomina «planes de acción». Corresponde al Alto Comisionado de la Marca España la elaboración⁶⁷ de los planes anuales de acción exterior para la promoción de España que le son propuestos al Gobierno. Es al Gobierno al que le compete la aprobación de estos planes de acción así como, otros instrumentos de planificación que consideren necesarios para «definir, promover, desarrollar y defender los intereses de España en el exterior»⁶⁸. Y que serán desarrollados en los planes de acción exterior que serán llevados a cabo mediante la realización de «acciones concretas, objetivos, indicadores y medidas de seguimiento y evaluación»⁶⁹.

6.1.1. FASES

Los planes de acción se desarrollan anualmente y siguen cuatro fases:

- La elaboración del plan de acción por parte de la Oficina del Alto Comisionado que, por lo general, tiene lugar en el mes de septiembre del año previo a la consecución del plan.
- La presentación del documento al Consejo de Marca España. Tras esto, se guarda un periodo de tiempo para observaciones y comen-

⁶⁷ Junto con los ministerios o sus departamentos concretos y organismos públicos con competencias en este ámbito.

⁶⁸ Decreto de 28 de junio de 2012. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-8672

⁶⁹ Decreto de 28 de junio de 2012. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-8672

tarios de los Ministerios o sus departamentos concretos y organismos públicos con competencias en este ámbito. Tras este plazo, el Consejo de Marca España da su visto bueno y aprueba el «mapa de actividades» con el que se llevará a cabo el plan de acción.

- La elevación del plan al Consejo de política Exterior.
- La aprobación del plan en el Consejo de Ministros donde es aprobado definitivamente.

En el transcurso de los años, desde la creación de Marca España, este proceso ha ido evolucionando según las necesidades de la iniciativa.

6.1.2. PLAN DE ACCIÓN 2013

El primer plan fue el del año 2013 siendo, por lo tanto, el que definiría las bases y líneas generales del plan de acción anual para los años siguientes: un proyecto de Estado. Además, se establecen dos sistemas de trabajo: las estructurales, a largo plazo y las coyunturales en los que se aprovechen acontecimientos concretos que ayuden a mejorar la imagen de España y su percepción.

Y se establecen una serie de prioridades:⁷⁰

- Prioridades geográficas: 15 son los países prioritarios para Marca España por representar más del 80% de los mercados a los que exporta España, de la captación de capital e inversiones del exterior y de la procedencia de los turistas que visitan el país.
- Estos países son: Estados Unidos, México, Brasil, China, India, Japón, Corea, Arabia Saudí, Marruecos, Argelia, Turquía, Rusia, Francia, Alemania, y Reino Unido.
- Prioridades sectoriales: aquellos sectores que sean especialmente promocionados. Estos son: el turismo, las energías renovables, la alta velocidad, el tratamiento de aguas, las industrias culturales, la defensa, el deporte, la biotecnología, las infraestructuras y la industria agroalimentaria.

⁷⁰ Oficina del Alto Comisionado para la Marca España (2016), «Un proyecto hecho realidad», Madrid.

- Prioridades horizontales: aquellos principios básicos y prioritarios que guiarían la forma en que se promocionarían los sectores y sería a través de: la generación de riqueza y empleo, la atracción de inversiones extranjeras, la defensa de los valores democráticos, el I+D+I y la promoción de la lengua española.

6.1.3. PLAN DE ACCIÓN 2014

En el plan de 2014 se trataba de sentar las bases de los objetivos, principios básicos y líneas de actuación que se habían determinado al comienzo del primer plan en 2013, pensando en el medio y largo plazo. Se trata de profundizar en los objetivos a largo plazo ya fijados anteriormente. Con la ampliación de los países prioritarios para Marca España en 5, pasando a ser 20 en total. En esta fase se elaboran estudios y se solicitan informes y recomendaciones de diferentes agencias y se desarrolla una estrategia de promoción basada en una serie de valores en la que se mezcla lo moderno con lo tradicional: una estrategia de actuación cuya finalidad fuera el atraer la inversión extranjera al país y la internacionalización de las empresas y una estrategia de comunicación que estuviera basada en una buena relación con los medios y la elaboración de material promocional que los medios de comunicación pudiesen utilizar y para que la propia Marca España la pudiera usar para la promoción tanto de su labor como de España.

6.1.4. PLAN DE ACCIÓN 2015

El plan de 2015 buscaba ser más eficiente. Para ello, se realizó un balance desde sus comienzos hasta el momento para poder determinar que cauce seguir tras años de experiencia. Además, Marca España pretendía establecer unas líneas de actuación que pudieran mantenerse en el tiempo, lo que facilitaría el trabajo al no tener que estar fijando unos nuevos a medida que sucedían los acontecimientos o se establecía una nueva acción a realizar. Por lo tanto, en primer lugar se establecieron mecanismos de seguimiento y de análisis que permitiesen una mejor elaboración de los planes de acción. En segundo lugar, se quería seguir con esa doble acción en la reputación de España, es decir, tanto dentro

como fuera del país, pero con la intención de realizarla cada vez mejor. Y por último, promocionar los atributos que mejor definen y proporcionan la mejor de las reputaciones a España y elaborar los medios para ello, en términos de comunicación y su mejor divulgación. También, durante este año, fue implantado un instrumento de análisis que posibilita a Marca España seguir la evolución y la imagen de España en la prensa internacional: contabilizar cuantas noticias fueron divulgadas sobre España, sobre qué temas y si fueron positivas o negativas. Además, la web de Marca España fue rediseñada con el fin de adaptarse a los nuevos tiempos.

6.1.5. PLAN DE ACCIÓN 2016

El Plan de acción de 2016 iba encaminado más por el análisis de las actuaciones que se habían llevado a cabo hasta el momento. Se visualizan los resultados obtenidos hasta el momento, se analizan, se planifican nuevas acciones y se plantean soluciones. Se analizan concretamente la notoriedad, la utilidad y percepción de las actividades realizadas por Marca España hasta entonces. La pregunta clave tras cuatro años de actividad de la Oficina era si había mejorado la imagen y percepción de España tanto dentro como fuera de sus fronteras. Y el resultado era positivo sin lugar a dudas y prueba de ello era la escalada en posiciones de los rankings mundiales. España había conseguido posicionarse de nuevo en el sistema internacional con buena reputación y ser valorada cada vez más positivamente por sus propios ciudadanos. Además, Marca España era reconocida por las demás instituciones del país por su labor de Estado y los empresarios la concebían como útil a la hora de «venderse» en el extranjero y una institución en la que confiaban. Había que ir más allá, y dar los siguientes pasos que compondrían los nuevos desafíos de los próximos años: «afianzar Marca España como auténtica política de Estado y potenciar el orgullo de pertenencia y autoestima de los españoles»⁷¹.

⁷¹ Oficina del Alto Comisionado para la Marca España (2016), «Un proyecto hecho realidad», Madrid.

Para su consecución se definen una serie de medidas en las que destacan el tener una mayor presencia en los medios de comunicación, afianzar la coherencia en el mensaje que transmite Marca España así como las demás instituciones del Estado pues en definitiva, se trata de una política de Estado y apostar por el marketing digital y la producción audiovisual.

7. CONCLUSIÓN

Según Brian Hocking, director del *Center for the Study of Foreign Policy and Diplomacy de Coventry University*, considera superada la imagen de un público pasivo que se limita a recibir mensajes o que participa en un diálogo predeterminado: el público ya no es sólo un *target*. Las nuevas tecnologías, la movilidad de la población y el alcance global de problemas como el terrorismo han modificado el público de la diplomacia, que de ser un mero espectador o configurador de mensajes, se ha convertido en un *consumidor* de esa actividad. Según Hocking, por tanto, la diplomacia pública no se limita a elaborar y difundir contenidos sugeridos por los gobiernos, sino que presta servicios prácticos atendiendo a las demandas de los ciudadanos.

Por lo tanto, podría decirse que EE.UU. es entretenimiento, es sinónimo de ocio, es aquello que quiere y pide consumir el público. Pero entonces, es aquí donde nos preguntamos si llegados a este punto, en el que el público es ya el que demanda esta diplomacia pública, ¿quién será el que guie esta diplomacia pública, el público o el Estado, en este caso EE.UU.? ¿Serán los ciudadanos quienes determinen las políticas estadounidenses de diplomacia pública o seguirá pudiendo guiarlas EE.UU.? ¿Estamos pues, ante el desarrollo o evolución de una nueva Diplomacia Pública? Sin duda, esto es uno de los desafíos a los que se enfrenta Marca España.

La creciente importancia del *soft power* en cuanto al desarrollo y proyección de una política exterior eficaz ha sido una obligación de las naciones - estado desde 1648 con el Tratado de Westfalia. Pero esta tarea ha ido creciendo en complejidad, en el mundo multipolar en el que nos encontramos, un mundo globalizado en el que cada vez más actores entran a protagonizarlo. Más actores,

plataformas e intereses en una lucha por ejercer una influencia a nivel global. El triunfo depende más que nunca en la habilidad de atraer, construir e influenciar. Las acciones de política exterior ya no siguen la línea tradicional de Estado a Estado, sino que, más bien sigue un complejo e interdependiente sistema al que los Estados deberán adaptarse para no solo sobrevivir, pero para progresar y llegar a triunfar. Aquellos países que mejor sepan adaptarse al nuevo modelo de sociedad global multicéntrica, serán los que conducirán el proceso de evolución y liderarán los eventos más relevantes en el futuro. Y es en el futuro donde se verán empoderados aquellos países que ahora sepan engranar y conducir su *soft power* a través de las, cada vez más protagonistas y relevantes, plataformas sociales. El mundo es creado cada vez más online. El ritmo con el que los eventos tienen lugar y se desarrollan, junto con la rapidez con la que la información es difundida, conforman lo que es el desafío de «la diplomacia a tiempo real» que ha empezado ya y determinará el futuro *soft power*.

Un desafío de adaptación de la estrategia de Marca España a la nueva diplomacia pública que se está teniendo lugar y en torno a la que también tendrá que desarrollar los principales atributos de España puesto que proporcionan una buena imagen para España y una mejor economía para el país. Estos atributos, como se ha podido verificar durante el desarrollo del trabajo en el análisis de los diferentes *rankings* en los que España cada vez adquiere unos puestos más relevantes son: turismo, cultura, patrimonio; gastronomía y estilo de vida, sus deportistas y sus fuerzas militares y del orden, especialmente los destinados a misiones de la ONU. Siendo sus mejores embajadores.

8. BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA EFE (2017), «España marca otro récord en julio con 10,5 millones de turistas, un 10 % más». 31/08/2017. <https://www.efe.com/efe/america/economia/espana-marca-otro-record-en-julio-con-10-5-millones-de-turistas-un-mas/20000011-3366215>

ARMITAGE, Richard L., and Joseph S. Jr. Nye (2007), «CSIS COMMISSION ON SMART POWER», CENTER FOR STRATEGIC & INTERNATIONAL STUDIES.

AZIMI, Negar; «Hard Realities of Soft Power», New York Times, 20 junio 2007.

BAST, Stefanie (22/01/09); « Public Diplomacy – The art of engaging and influencing».

BROWN, John (2009), «The Purposes and Cross-Purposes of American Public Diplomacy.»

CASTELLS, Manuel. «Comunicación y poder». Ed. Alianza editorial, Madrid 2009.

DEL ARENAL, «Celestino, Mundialización, creciente interdependencia y globalización». http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2008/2008_4.pdf

DOV Lynch; «Communicating Europe to the world: what public diplomacy for the EU?» EPC WORKING PAPER No.21, European Policy Centre, 2005.

EDELSTEIN, David M., and Ronald R. Krebs: «Washington's Troubling Obsession with Public Diplomacy.» Survival 47.1, 2005, vol.1, pp. 89-104.

FERNÁNDEZ, Silvia, «80 millones de turistas: el récord más esperado» (2017), «El Mundo». <http://www.elmundo.es/economia/2017/06/28/5953c64b22601d92758b4578.html>

FERNÁNDEZ, Silvia, «Según los datos adelantados por el ministro de Energía, Turismo y Agenda Digital España recibió 75,3 millones de turistas en 2016». «El Mundo». (12/01/2017). <http://www.elmundo.es/economia/2017/01/12/587751a246163f6d518b4600.html>

FORO DE MARCAS RENOMBRADAS ESPAÑOLAS, «Spain, a culture Brand: From Altamira to leading brands».

HERRERA, Juan y MOLTÓ, Jordi. «Marca España porque Spain is different». Ed. Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.U, Barcelona, 2015

HERNÁNDEZ ALONSO, Francisco J. «Diplomacia Pública y Place Branding. El estado de la Marca España». Ed. Netbiblo. Colección Villanueva. Estudios de Comunicación, Madrid, 2012.

HOFFMAN, David: «Beyond Public Diplomacy.» Foreign Affairs 81.2, 2002, pp. 83-95.

HORKHEIMER, Max, «Teoría tradicional y teoría crítica», Impulso, n.º 29 ,2000.

http://archive.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/Babst_Public_Diplomacy.pdf

http://csis.org/files/media/isis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf

IMAFIN - Índice de percepción de España en los mercados financieros <https://www.accenture.com/es-es/insight-indice-percepcion-espana>

Índice de Confianza en la Marca España en la comunidad de Madrid. Julio 2017. <http://marcaespana.es/va/actualitat/marca-esp%C3%B1a/va-el-rey-el-activo-m%C3%A1s-potente-de-los-empresarios-madrile%C3%B1os>

Índice de Confianza en la Marca España en la comunidad de Madrid. Julio 2017. <http://marcaespana.es/va/actualitat/marca-esp%C3%B1a/va-el-rey-el-activo-m%C3%A1s-potente-de-los-empresarios-madrile%C3%B1os>

Informe Country Reprtrak 2017

http://www.investinspain.org/invest/wcm/idc/groups/public/documents/documento_anexo/mde3/nzi2/~edisp/dax2017726610.pdf

JOFFE, Josef: *The Perils of Soft Power*. New York Times. 14 May 2006. Web. 2 Nov. 2009. http://www.nytimes.com/2006/05/14/magazine/14wwln_lede.html.

Marca España, *La Diplomacia Pública y Mediática*, Imagen, marzo de 2007.

MARK, Leonard, «Diplomacy by Other Means.» *Foreign Policy*, 2002, vol.132, pp. 48-56. JSTOR. Web. 11 Nov. 2009. <http://www.jstor.org/stable/3183455>

MARK, Leonard; Stead, Catherine and Smewing, Conrad. *Public Diplomacy*, The Foreign Policy Centre, 2002. <http://fpc.org.uk/fsblob/35.pdf>

MONTENEGRO, Antonio J., Entrevista al Alto Comisionado, programa Globoeconomía CNN en español. <http://marcaespana.es/que-es-marca-esp%C3%B1a>

KAREN MORA, Ana (2014), «Hollywood: herramienta de Soft power para la diplomacia norteamericana» *United Explanations*.<http://www.unitedexplanations.org/2014/08/28/hollywood-una-herramienta-de-soft-power-para-la-diplomacia-norteamericana/>

MORAVCSIK, Andrew, *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*. *International Organization* 51.4 ,1997, pp. 513-53.

NIETO, Alfonso, *La Diplomacia Pública: Los Medios Informativos y la Cultura como Instrumentos de Política Exterior*», *Diplomacia Pública*, 2013.

NOYA, Javier, «Diplomacia Pública para el siglo XXI». Ed. Ariel, Barcelona 2007.

NOYA, Javier, «Una diplomacia pública para España», *Real Instituto Elcano*, vol. 11, 15/6/2006.

Número 18 de la Colección Escuela Diplomática, Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España.

NOYA, Javier, *La Imagen de España en el mundo, Visiones del exterior Vol.* Tecnos, 2012

NYE Joseph S. Jr., «When Hard Power Undermines Soft Power», *New Perspectives Quarterly*, 2004.

NYE, Joseph S. Jr., «When Hard Power Undermines Soft Power», *New Perspectives Quarterly*, 2004.

NYE, Joseph S. Jr.: *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004.

Public Diplomacy Alumni Association, «What public diplomacy is and is not». <http://publicdiplomacy.org/pages/index.php?page=about-public-diplomacy>

Reputation Institute, *Reptrak España 2017*. <https://www.reputationinstitute.com/RepTrak-Espana-2017.aspx>

Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno Volumen V, número 1, enero-junio 2016.

ROBERTS, Walter R., «The Evolution of Public Diplomacy», *Mediterranean Quarterly*, Summer 2006.

SCOTT, Biljana, «A Clash of Professional Cultures: The David Kelly Affair, Hannah Slavik (ed), 2004.

SIDIR - Sistema de Indicadores de la Distancia entre Imagen y Realidad. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/08188776-c054-47e3-a77f-fc281459a5bf/GonzalezEnriquez-MartinezRomera-Sistema-Indicadores-Distancia-Imagen-Realidad-SIDIR-Caso-Espanol-3ed-2016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1474551851698>

TAYLOR, Philip M. «Public Diplomacy and Strategic Communications», the *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, Nancy Snow and Philip M. Taylor (eds.), Routledge, 2008.

The soft power 3.0 report <http://softpower30.portland-communications.com/>

UNIVERSIDAD DE NAVARRA, «La Diplomacia Pública y Mediática», *Imagen*, marzo de 2007.

VV.AA.: *Diplomacia y las Relaciones internacionales*, Cuaderno n.º 46 de la Escuela Diplomática, España, Colección de la Escuela Diplomática. Ministerio del Exterior, 2012.

«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».

9. ANEXOS

9.1. REAL DECRETO 998/2012 DE 28 DE JUNIO

Fuente: Boletín Oficial del Estado.

I. DISPOSICIONES GENERALES

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

8672 *Real Decreto 998/2012, de 28 de junio, por el que se crea el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España y se modifica el Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior.*

La Ley del Gobierno atribuye a su Presidente la dirección de la acción del Gobierno y la coordinación de las funciones de sus miembros. En particular, corresponde al Presidente del Gobierno determinar las directrices de la política interior y exterior y velar por su cumplimiento.

La necesidad de promover la coherencia y eficacia en materia de política exterior determinó la creación del Consejo de Política Exterior, como órgano de apoyo y asesoramiento al Presidente del Gobierno en el ejercicio de su función de dirección y coordinación de la acción del Gobierno en dicho ámbito, coadyuvando en el establecimiento y la elaboración de directrices y estrategias para la consecución de los objetivos de política exterior acordados en dicho Consejo.

El considerable incremento de los sujetos, públicos y privados, que desarrollan actividad en el exterior y la variedad de las actuaciones que por ellos se realizan, ponen de manifiesto la necesidad de articular la planificación y gestión coordinada de su ejecución para optimizar los esfuerzos de todos con una doble finalidad. En primer lugar, mejorar la imagen exterior de España visibilizada bajo la denominación Marca España, que toma como modelo las iniciativas adoptadas por otros Estados en ejecución del concepto marca-país. Y, en segundo lugar, promover la actuación coordinada de cuantas instituciones y entidades resultan comprometidas con iniciativas que coadyuvan a la mejora de los resultados y al logro de contribuciones medibles para los intereses de España en los ámbitos económico, cultural, social, científico y tecnológico.

Para alcanzar dichos objetivos, se crea el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España como órgano que asume la planificación, el impulso y la gestión coordinada de las actuaciones de las Administraciones Públicas, de los organismos públicos de ellas dependientes y de cuantas entidades públicas y privadas protagonizan y están implicadas en la promoción de la imagen exterior de España, en el marco de las directrices y estrategias fijadas por el Consejo de Política Exterior.

En su virtud, a propuesta del Presidente del Gobierno, de conformidad con lo previsto en el artículo 2.2 j) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno,

DISPONGO:

Artículo 1. *Creación del Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España.*

Se crea el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España al que corresponde proponer al Gobierno las medidas para la mejora de la imagen exterior de España, así como la planificación, y el impulso, coordinación y seguimiento de la acción exterior española, pública y privada, en los ámbitos económico, cultural, social, científico y tecnológico, encaminada a la promoción de dicha imagen, sin perjuicio de las competencias que tienen atribuidas en este ámbito los distintos departamentos ministeriales.

Artículo 2. *Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España.*

El Alto Comisionado será nombrado y cesado por real decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno.

El Alto Comisionado tiene rango de Secretario de Estado, a los efectos de representación y protocolo, y sus funciones no son retribuidas. Tendrá derecho a

indemnización por los gastos de viaje, estancias y traslados que le origine el desempeño de sus funciones, de acuerdo con el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio.

Artículo 3. Dependencia.

El Alto Comisionado del Gobierno depende funcionalmente del Presidente del Gobierno, a través del Consejo de Política Exterior, y orgánicamente del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Artículo 4. Fines del Alto Comisionado.

El Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España tiene como fines:

- a) Promover medidas para mejorar la imagen exterior de España y, a tal efecto, recibir, elaborar y transmitir cuantos datos e información resulten necesarios o convenientes.
- b) Desarrollar una herramienta de información periódica para conocer y medir la percepción sobre España, y construir un sistema de indicadores objetivos, por datos de medición externa, que permitan su seguimiento.
- c) Impulsar la planificación de la acción exterior de los órganos de las Administraciones Públicas y organismos de ellas dependientes, a través de los planes anuales de actuación exterior, y coordinar y hacer el seguimiento de su ejecución.
- d) Promover la participación en la planificación y ejecución de la acción exterior de cuantos organismos públicos y entidades públicas y privadas gestionen actividades de promoción internacional, valorar y, en su caso, apoyar, sus iniciativas, e impulsar acciones conjuntas de colaboración público-privada en dicho ámbito.

Artículo 5. Competencias.

Corresponde al Alto Comisionado del Gobierno, en el marco de las directrices y estrategias fijadas por el Consejo de Política Exterior:

- a) La propuesta al Gobierno de los planes anuales de acción exterior para la promoción de la Marca España, que se elaborarán con las aportaciones que realicen los departamentos ministeriales y sus organismos públicos con competencias en este ámbito.
- b) El impulso, coordinación y seguimiento de la ejecución del plan anual.
- c) La coordinación de todas las administraciones, órganos, organismos y entidades concernidas y participantes en la ejecución de las actuaciones para la promoción de la imagen exterior de España.
- d) La celebración y formalización de los convenios de colaboración que se requieran para la ejecución de sus competencias.
- e) La elevación de informes periódicos al Gobierno sobre las actividades desarrolladas y los resultados obtenidos.
- f) La convocatoria y presidencia de las reuniones de los grupos de trabajo que puedan constituirse para llevar a cabo cuantas actuaciones resulten necesarias.
- g) La canalización y el estudio de las iniciativas que formulen los órganos de la Administración General del Estado, los organismos públicos de ella dependientes, así como cualesquiera entidades, organizaciones sectoriales y asociaciones o fundaciones públicas o privadas.
- h) Todas las demás funciones relacionadas directa o indirectamente con las anteriores que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines y cuantas otras le encomiende el Presidente del Gobierno.

Artículo 6. Oficina del Alto Comisionado del Gobierno.

El Alto Comisionado del Gobierno estará asistido para el desempeño de sus funciones por una oficina que contará con el necesario apoyo administrativo y material de todos los órganos de los distintos Departamentos ministeriales, en particular, de las Direcciones Generales de Relaciones Económicas Internacionales, Medios y Diplomacia Pública, y Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y de la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

El Director de la Oficina será nombrado y cesado por real decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno. Tiene rango de Director General, a los efectos de representación y protocolo, y sus funciones no son retribuidas. Tendrá derecho a indemnización por los gastos de viaje, estancias y traslados que le origine el desempeño de sus funciones, de acuerdo con el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio.

La Oficina ejercerá las funciones propias de los gabinetes a que se refiere el artículo 10 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Artículo 7. Grupos de trabajo.

El Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España acordará la constitución de grupos de trabajo para la asistencia técnica en el desempeño de sus funciones, que podrán tener o no carácter permanente.

En dichos grupos de trabajo se integrarán, en todo caso, un representante de cada uno de los departamentos ministeriales y organismos públicos dependientes de la Administración General del Estado competentes en función de los asuntos a tratar.

El Alto Comisionado del Gobierno podrá invitar a participar en las reuniones del grupo de trabajo a representantes de cuantas Administraciones públicas, organismos y entidades públicas o privadas considere conveniente en atención a los asuntos que se vayan a abordar.

Disposición final primera. No incremento de gasto.

La creación del Alto Comisionado del Gobierno, de su Oficina y del Director de esta, no supone incremento del gasto público, y los gastos derivados de su funcionamiento se imputarán al presupuesto de gasto del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Disposición final segunda. Modificación del Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de Creación del Consejo de Política Exterior.

Uno. Se modifica el apartado 1 del artículo 2 del Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, que pasa a tener la siguiente redacción:

«1. Son miembros permanentes el Presidente del Gobierno, la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, y los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Justicia, de Defensa, del Interior, de Educación, Cultura y Deporte, de Empleo y de Seguridad Social, de Industria, Energía y Turismo, de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y de Economía y Competitividad.

Asimismo, será miembro del Consejo de Política Exterior el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España, que participará en sus reuniones únicamente cuando los asuntos a tratar afecten a su ámbito competencial.»

Dos. Se añade un apartado 3 al artículo 5 del Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, con la siguiente redacción:

«3. Asimismo, será miembro del Consejo Ejecutivo el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España, que participará en sus reuniones únicamente cuando los asuntos a tratar afecten a su ámbito competencial.»



BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO



Núm. 155

Viernes 29 de junio de 2012

Sec. I. Pág. 46132

Disposición final tercera. *Entrada en vigor.*

El presente real decreto entrará en vigor el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid, el 28 de junio de 2012.

JUAN CARLOS R.

El Presidente del Gobierno,
MARIANO RAJOY BREY

9.2. PROTOCOLO DE IDENTIDAD VISUAL CORPORATIVA

Fuente: Oficina del Alto Comisionado para la Marca España (2016), «Un proyecto hecho realidad», Madrid.

Anexo 7

Protocolo de identidad visual corporativa

ORIGEN DEL EMBLEMA DE MARCA ESPAÑA

Aunque nada se especifica reglamentariamente, de la creación de la Oficina del Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España mediante Real Decreto 998/2012, de 28 de junio, surgió la necesidad de dotarse de los instrumentos de marca y signos distintivos necesarios para el cumplimiento de los fines marcados, incluido el emblema.

SIMBOLOGÍA DEL EMBLEMA DE MARCA ESPAÑA

El emblema de Marca España se compone de un rectángulo, conformado por dos cuarteles de idéntico tamaño, cada uno de los cuales da cabida a un único elemento diferencial:

- A la izquierda, el escudo oficial de España, de acuerdo con lo establecido mediante Ley 33/1981, de 5 de octubre, con fondo Amarillo gualda bandera, aunque no coincidente con el Real Decreto 441/1981, de 27 de febrero, por el que se especifican técnicamente los colores de la Bandera de España.
- A la derecha, el texto "Marca España" en fuente Gill Sans, con fondo rojo bandera, tampoco coincidente con el Real Decreto 441/1981, de 27 de febrero, por el que se especifican técnicamente los colores de la Bandera de España.

CROMÁTICA DEL EMBLEMA DE MARCA ESPAÑA

El emblema de Marca España, en rojo y amarillo, tiene las siguientes especificaciones, en cuanto a color se refiere.



CONFIGURACIÓN CROMÁTICA : CASOS ESPECIALES

Con el fin de asegurar una mejor adaptación estética a las distintas creativities en las cuales se hace necesari

rio el uso del emblema, la Oficina del Alto Comisionado se ha dotado de otros tres emblemas monocromáticos institucionales. Uno con fondo negro y otros dos sin fondo, con la silueta en negro o en blanco, para su uso sobre fondos de distinto color.



ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DEL EMBLEMA DE MARCA ESPAÑA:

Dado que el propósito es siempre mantener las proporciones originales del emblema, se impone como una necesidad respetar los espacios, grosores, tamaños y posiciones de todos los elementos que lo conforman, con arreglo a las siguientes medidas:



DIMENSIONES Y PROPORCIONALIDAD DEL EMBLEMA DE MARCA ESPAÑA

De acuerdo con lo anterior, ha de prestarse especial cuidado para evitar usos incorrectos del emblema que afecten a la imagen institucional, derivados del no respeto de las proporciones reglamentarias. Hay que recordar aquí que el emblema está disponible para descarga directa de internet, por lo que ha de insistirse en la oportunidad de recabar siempre de la OACME la remisión expresa del emblema para su uso.

Junto con necesidad de mantener las proporciones originales del emblema, se impone la de mantener la proporcionalidad respecto de los emblemas y logotipos con los que deba convivir.



ÁREA DE RESERVA

El área de reserva es un espacio imaginario que rodea el logo y que protegerá la imagen de cualquier distracción visual. Este espacio no debe ser invadido por ningún elemento gráfico (textos, fotografías, dibujo, etc.). El área queda definida por los márgenes mínimos que desde un punto de vista visual garanticen la plena visibilidad del emblema.

POSICIONAMIENTO DEL EMBLEMA DE MARCA ESPAÑA: COEXISTENCIA.

Sin perjuicio de que la Oficina de Marca España se reserve el derecho de visar el uso que se hace del emblema, resulta necesario fijar unas reglas básicas y de principio, en relación con la posición que, en cada caso, debe

ocupar el emblema de Marca España, especialmente en relación con otros emblemas o logotipos con los que, por razón del acto, actividad o iniciativa, puede coincidir. El posicionamiento del emblema de Marca España viene determinado por cinco principios básicos que deben interpretarse de forma conjunta y armonizada:

Este principio determina su posicionamiento en relación con los otros emblemas y signos distintivos del Estado y la Administración, con arreglo a las normas de uso y precedencias habituales. La particular dimensión integradora de la iniciativa obliga, sin embargo, a intentar situar el emblema a modo de "paraguas", siempre que sea posible.



ocupar el emblema de Marca España, especialmente en relación con otros emblemas o logotipos con los que, por razón del acto, actividad o iniciativa, puede coincidir

El posicionamiento del emblema de Marca España viene determinado por cinco principios básicos que deben interpretarse de forma conjunta y armonizada:

- **OFICIALIDAD.** Se trata de un emblema, símbolo oficial, en ningún caso de un logotipo o marca comercial. Consecuentemente, el emblema de Marca España debe situarse siempre junto con los demás emblemas institucionales, claramente separado de los logos comerciales o en un lugar estratégico.
- **JERARQUÍA.** Se le reconoce a la Oficina del Alto Comisionado para la Marca España, por exten-

- **INTEGRACIÓN.** Marca España es un proyecto de Estado inclusivo e integrador, con vocación de permanencia en el largo plazo, a quien compete la planificación, el impulso y la gestión coordinada de las actuaciones de todos los organismos públicos y privados encaminadas a la promoción de la imagen de España. Este principio determina su preferencia sobre otros emblemas y logotipos de otras entidades u organismos como pueden ser ICEX, Turespaña o los emblemas de las embajadas o consulados generales, tratándose de acciones en el exterior. En estos casos, se seguirán las normas habituales, encabezando siempre el emblema de Marca España de izquierda a derecha o centrándolo, cuando razones de equilibrio lo justifiquen.



- **EQUILIBRIO y VISIBILIDAD.** La singularidad de la iniciativa que representa Marca España obliga, en relación con la utilización del emblema, a ejercer una cierta flexibilidad, en aras de mantener el equilibrio y asegurar, sobre todo, la visibilidad necesaria que busca la Oficina del Alto Comisionado para la Marca España.

Este principio influye tanto sobre el tamaño como sobre el posicionamiento del emblema y obliga que, en concertación con los organizadores de acciones, actividades o iniciativas, se decida caso por caso dónde debe figurar el emblema de Marca España, atendiendo a las circunstancias del caso, la naturaleza de los socios con los cuales se concurre y las sensibilidades que pueden coincidir, especialmente referidas a quién financia el acto y a quién se reserva un mayor protagonismo.

CONTROL Y SEGUIMIENTO DEL USO DE EMBLEMA DE MARCA ESPAÑA.

La Oficina del Alto Comisionado para la Marca España no cuenta con instrumentos para asegurar un eficaz control del uso que se hace en el espacio digital del emblema de Marca España. Hay que recordar aquí que el emblema está disponible para descarga directa de in-

ternet y que cualquiera puede descargarlo para incorporarlo, por ejemplo, a su página web.

Detectado un uso no autorizado del emblema, siempre por parte de personas o entidades que no ostentan la categoría de "socios" de Marca España, el problema suele resolverse mediante una simple comunicación en la que se recuerda que el emblema está protegido por ley y que su utilización indebida puede estar sujeta a acciones legales.

EL EMBLEMA DE MARCA ESPAÑA EN ELEMENTOS SINGULARES

Por razón de las actividades e iniciativas que apoya Marca España, surge también la necesidad de fijar unas reglas básicas de regular la utilización del emblema en otros soportes, como prendas de vestir, donde no son necesariamente de aplicación las normas generales.

En estos supuestos, se estará al caso concreto, intentando siempre respetar los principios anteriormente establecidos, sobre todo en cuanto a visibilidad y equilibrio. En estos supuestos, hay que tener en cuenta que la utilización del emblema de Marca España, que supondrá un gasto (ya sea en forma de confección de un parche o un impreso o adhesivo), correrá siempre por cuenta de la parte interesada.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

LA ILUSIÓN ALEMANA
La posición hegemónica de Alemania
en la Unión Europea, y el reverso
de la moneda: análisis del coste interno
que este posicionamiento en la región
conlleva, en claves económicas,
sociales y políticas.

M.^a Aránzazu Méndez-Aguirre Crespán
Madrid, septiembre de 2017

*A Stefan, Gala y Guido,
el «trío maravilla».*

*Con cariño,
eure «Tante Petete»*

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi agradecimiento a todos aquellos que me han guiado en este proceso de investigación, estructura y «puesta en escena» de LA ILUSIÓN ALEMANA. Gracias a la comunidad alemana, por su gran apoyo, y sus proverbios y testimonios; a Luisa, Esther y Cirilo por su ayuda bibliográfica y base documental, sin las cuales este trabajo no tendría donde fundamentarse. A Wolfgang Kuntze, por su visión tan analítica, a Ralf Halbach, por su visión de futuro, y a Stefan Meyer, el «Zeitzeuge» de una época que ya no volverá, por revivir esos tiempos a través de sus historias. A los profesores, directores y jefes de estudios del Máster en Diplomacia y Relaciones internacionales de la Escuela Diplomática por haberme abierto los ojos y «organizado» el cerebro para poder acometer, por mi cuenta y riesgo, una iniciativa como ésta. Y gracias a todos los que antes o después, de una forma u otra, me han animado a realizar este proyecto.

RESUMEN

El objetivo de LA ILUSIÓN ALEMANA es analizar de forma clara y precisa la situación alemana en Europa —y en el mundo— y la contrapartida interna, ya que ser una gran potencia conlleva costes muy altos.

El método utilizado es un análisis pormenorizado de la documentación disponible-bibliografía, medios de comunicación, material audiovisual, y trabajo de campo, esto es, entrevistas personalizadas. Adicionalmente, se incluyen apreciaciones personales y también análisis comparativo.

Los retos a los que se enfrenta la cuarta potencia mundial hoy por hoy son sorprendentes: una política de integración pendiente de resolver, una tasa de natalidad baja que ha de compensar con el reconocimiento de sí mismo como país de inmigración, amenazas del mercado asiático a medio y corto plazo que pondrán a prueba la tan extendida y reputada competitividad alemana, un carísimo estado del bienestar y otras estructuras e instituciones que convendría «aligerar», así como procesos de toma de decisiones que se eternizan en el tiempo y más valdría agilizar; lograr una menor «resistencia al cambio», así como una «europeización» del territorio interno que sitúe el país más en línea con esa Europa cosmopolita y multicultural que con tanta energía lidera..

Alemania vive entre la ilusión del futuro, alimentada por una determinación inquebrantable para salir adelante, estando fuertemente vinculada a un episodio histórico cuyas cicatrices aún están recientes, y cuyo espectro todavía sobrevuela Europa. Pero como se trata de un país «resiliente», con espíritu de «ave Fénix», se volverá a levantar tantas veces como sea necesario, para reconstruirse y reinventarse. ¿Se vive tan bien en Alemania como se dice? ¿de qué niveles salariales estamos hablando? ¿qué tal van las pensiones? ¿con qué nivel de integración

cuentan los emigrantes? ¿cómo va la crisis de los refugiados? ¿qué significó la reunificación para la antigua RDR? ¿por qué Helmut Kohl se negó reiteradamente a clausurar el registro de Salzgitter? ¿qué les ocurrió a los dirigentes de la antigua RDA y que le ocurrió al aparato de Seguridad del Estado? ¿cómo se procedió a la reunificación? ¿es un proceso terminado?

Todas estas cuestiones se abordan en este trabajo, y se les intenta dar una respuesta realista. A veces no se llega a las respuestas esperadas, ya que la extensión del trabajo es limitada, pero se mantiene en todo momento una actitud curiosa y resolutiva para llegar al fondo de las cuestiones. Aunque, lo más importante son, y serán siempre, las preguntas.



LA ILUSIÓN ALEMANA



Madrid, septiembre de 2017

Amable y estimad@ lector@:

Me he tomado la libertad de elegir este formato epistolar para dirigirme a Ud. de forma más personalizada y cercana. Partiendo del hecho de que será Ud. la persona que lea, juzgue y evalúe este trabajo, sea cual sea el resultado, le agradeceré el tiempo, pensamiento y sabio juicio dedicados a tal labor. ¿Y qué mejor que una carta para expresar los objetivos y motivaciones que han hecho posible la elaboración de este proyecto, así como los conocimientos y conceptos que lo han sustentado?

Poco tiempo después de comenzar el Máster en RRII y Diplomacia en esta escuela, cayó en mis manos el libro de Marcel Fratzscher¹, *Die Deutschland-Illusion* (La ilusión de Alemania), que «metía el dedo en la llaga» en las cuestiones económicas internas de este país, y ésto me hizo pensar. Dada la relevancia histórica, política, geoestratégica y económica que caracteriza a la potencia más influyente de Europa, y, por ende, mis circunstancias personales, pensé en proporcionar una visión crítica, analítica y realista de este país; una visión que se enfrente a los tan extendidos tópicos y falsos mitos, en la línea del libro de Fratzscher. Tal y cómo nos afecta la trayectoria, coyuntura e idiosincrasia de Alemania, «La ilusión alemana» pretende ser una radiografía amena de las relaciones que este país mantiene con Europa y resto del mundo, y como contrapartida, su propia condición interna.

Una orientación marcadamente lúdica me dice que este proyecto, en líneas generales, se ha concebido para «entretener» – aunque sólo sea por el placer que a mí me ha causado elaborarlo. Al mismo tiempo, un sentido marcadamente pragmático me pide, querid@ lector@, que se adopte una aproximación también funcional: que se vea este trabajo como una guía de consulta actualizada para

¹ Director del DIW (Instituto Alemán para la Investigación Económica).

obtener ideas e información clave «del cuadro alemán en nuestros días», esto es, una visión que retrate la actualidad alemana, así como sus retos del futuro.

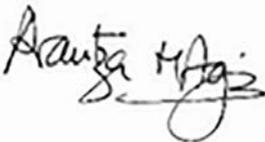
El método utilizado es, principalmente, investigativo-analítico. Se ha invertido tiempo y esfuerzo en consultar diversas fuentes, así como medios audiovisuales y entrevistas personales. Sería osado llegar a conclusiones sino se hubiera intentado tocar el mayor número de teclas posibles, y contrastar la información lo más rigurosamente posible.

Afortunadamente, como siempre hay un formato para cada propósito, la estructura del texto se desarrolla de una forma libre —pero organizada—, a lo largo de siete capítulos, todos y cada uno de ellos con un formato diferente; de esta manera, Ud., querid@ lector@, podrá «saltar» al capítulo que quiera según el índice de materias y volver atrás o consultar las abreviaturas o las tablas y cuadros tal y como le plazca.

El capítulo uno, es un análisis de perfil personal y profesional de Helmut Kohl, más que una biografía. El segundo es una crónica basada en los libros y testimonios de las personas que vivieron la caída del muro y la reunificación de primera mano, así que se organiza por fechas importantes y reflexiones sobre lo que ocurre en estos tramos de la historia. La tercera parte es un ensayo del peso específico de Alemania en Europa y un análisis del cómo y porqué desarrolla este liderazgo. La cuarta, quinta y sexta son reflexiones de las secuelas de todo este proceso histórico en la Alemania de hoy, desde el punto de vista económico, social y político. Las conclusiones son un balance de situación, y como tal, el texto se reparte en formato DAFO².

Sin otro particular, le deseo una fructífera y, sobre todo, entretenida lectura, y me despido aprovechando la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente,



María Aránzazu Méndez-Aguirre Crespán.

² Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (SWOT)

«Einigkeit und Recht und Freiheit»³

Capítulo 1

LA HERENCIA DE HELMUT KOHL

«Una Alemania unida a una Europa más unida, esa era la clave del futuro. Kohl lo expresaba nítidamente: «quiero una Alemania europea, no aspiro a una Europa alemana»⁴. Señala Felipe González en el prólogo de la biografía de Werner Maser, que, para llevar a cabo esta idea, tan sencilla de decir como difícil de realizar, hace falta un sentido de la historia, una gran voluntad de amistad entre los pueblos, y, sobre todo, grandes dosis audacia. Y de eso, no estaba escaso Helmut Kohl.

Etiquetado por la historia como el «Canciller de la Reunificación», el hombre que impulsó y dio forma a la unión de la Alemania dividida por acuerdo de las potencias ganadoras de la 2.^a Guerra Mundial, tenía la idea de «unidad» en sus genes; su carrera, estrechamente vinculada a la CDU⁵ —Unión Democracia Cristiana, formación política fundada por Konrad Adenauer, quien forma su gobierno en 1949— estuvo siempre guiada por este principio. A los 23 años participa en las juntas de partido en el Palatinado⁶, y al poco tiempo, es nombrado vicepresidente de las juventudes en el mismo Land. En 1959 es presidente de la CDU en Ludwigschafen, su ciudad natal, y diputado del parlamento de Renania-Palatinado. En 1961, es elegido vicepresidente del grupo parlamentario de la CDU en su región. Perfila una brillante carrera política en la que siempre destacaría por ser «el miembro más joven, incluso cuando ascendió a la cancillería de

³ Las tres primeras palabras del himno alemán: (UNIDAD, JUSTICIA, LIBERTAD).

⁴ *Helmut Kohl, el reunificador*; pág. 8.

⁵ Christlich Demokratische Union Deutschlands.

⁶ Rheinland-Pfalz.

la RFA⁷». Precisamente serán esa inexperiencia y juventud el motor de su decisión inquebrantable de salvaguardar y poner en práctica los valores e ideas que, para muchos, pecaban de innovadoras, —la a veces «rancia» cúpula de la CDU adolecía de aires nuevos, por lo que la resistencia a las ideas del joven Helmut» era considerable— causando desconfianza en los sectores más tradicionales del partido. Pero no solo en su tierra y en su propio terreno político encontró impedimentos, sino también en sus años en la oposición al PSE, cuando gran parte de la población había abandonado la idea de la reunificación, y el partido en el poder se negaba en rotundo a tal cambio, al igual que el gobierno del SED⁸; Kohl esperó atento a la oportunidad, que llegó una vez alcanzó la Cancillería y de la mano de Mijaíl Gorbachov y su programa de apertura y transparencia, *Glasnost* y *Perestroika*. Es en este momento cuando Kohl no da su brazo a torcer y se rebela como un incansable negociador.

Conseguirá «puentear» el gobierno de la RDA y «llevar la negociación a buen puerto» con Gorbachov. En 1983, cuando la gran alianza CDU-CSU-FDP⁹ —los segundos la Unión Social Cristiana, procedente de Baviera, y el Partido Democrático Libre, o «liberales»— logran bajar del pódium a los Socialdemócratas, Kohl llega a la cancillería con una sólida determinación: la unidad alemana. Ese era, en su opinión, el fin último del gobierno federal. Las relaciones entre ambas facciones de la Alemania escindida, la RFA y la RDA mejoraban progresivamente, al mismo tiempo que la imagen de su gobierno dentro del país, y que la posición económica de Alemania dentro de la región y en el mundo entero. Cuando en 1989 cae el Muro, Kohl sabe que el tren que lleva tanto tiempo esperando está muy, pero que muy próximo; y no va a ser él el que lo pierda. Pase lo que pase.

Pero ¿cómo era el Canciller de la Reunificación desde una perspectiva más cercana? ¿Qué opinaban de él los que le conocieron? ¿Y sus contrincantes políticos? ¿Y la opinión pública? A excepción de los titulares de la caída del Muro y la unificación, así como por los de nuestro país —debido a su implicación personal en «empujar» el proceso de adhesión de España a la CEE— Kohl nunca fue el favorito de la prensa. Personas entrevistadas, nos comentan de forma directa

⁷ Pág. 76.

⁸ Sozialistische Einheitspartei Deutschlands; Partido unico del gobierno de la RDA.

⁹ Christlich-Soziale Union y Freie Demokratische Partei.

y sin tapujos lo que percibían de Kohl, cómo alemanes que estaban viviendo tan histórico momento; así, comentarios como «*Er war ein Fels in der Brandung*», o «*Er war kein angenehmer Typ*», y al mismo tiempo: «*Er war genau der Richtige Kanzler zu richtigen Zeit*»¹⁰ (una roca entre las olas, un tipo nada agradable... pero, también el Canciller adecuado en el momento adecuado...).

Pero cuando se está en el escenario político, o, dicho de otra forma, en el punto de mira, nunca llueve a gusto de todos: ni al gusto de los defensores y al gusto de los detractores, y menos aún al gusto de los escépticos; intentemos pues hacernos una idea de su perfil personal a través de aquellos que sí le conocieron personalmente.

Perfil humano: Fernández Ordóñez lo posiciona como un «político de primer orden», y añade que «no tiene una imagen personal muy divulgada en Europa», por ello, es importante recurrir a los que de verdad le conocieron, como es el caso de Felipe González, para hacernos una idea de su dimensión humana; González, en el prólogo del libro de Helmut Kohl *Yo quise la unidad de Alemania* destaca tres cualidades fundamentales:

- a) **Su conciencia de la historia**, marcada por su propia experiencia —sobre todo juvenil— y por su profesión, la no-política. Desde que comenzó a «cabalgar a lomos de la historia», Kohl expresa su intención de utilizarla como «directriz» para su propia actuación: «El conocimiento de la historia es una directriz fiable para una actuación política responsable»¹¹. Para ello, leer es indispensable, y señala sus «bellezas»: «leer es una actividad intelectual indiscutible, hace posible una formación que no acepta los datos de forma acrítica, sino que los sopesa, los compara con lo ya conocido. Un libro no obliga al lector a entender inmediatamente todo. El lector puede releer el libro, fijar la intensidad y duración del tiempo de lectura...» Fruto de su amor por la historia y su compromiso por preservarla tal y como tuvo lugar, fue su reiterada negativa a no cerrar el *Salzgitter*¹²: estaba demostrado que este registro funcionó en más de una ocasión como «freno» a las torturas practicadas en la RDA a los opositores del régimen y presos políticos, así como motivación a los soldados de la torre de control para «disparar al aire», por si en algún momento se les pidiera cuentas. Su anulación o eliminación se utilizó como condición sine qua non en el duro proceso de negociación

¹⁰ Apéndices, fuentes primarias o directas, entrevistas personales, primera entrevista – Wolfgang Kuntze.

¹¹ Helmut Kohl, *el reunificador*; pág. 12.

¹² Registro iniciado por los ministros de justicia de la RFA, al levantarse el muro de Berlín.

con el Este —el SED, o gobierno de la RDA— para la reunificación, con el total apoyo del SPD¹³; aun así, Kohl se negó, como ocurrió cuando Gorbachov tildó de «caza de brujas» su política de «justicia» para las víctimas del gobierno de la RDA.

- b) **Su sentido de familia:** ascendente y descendente. Recordaba con pasión a sus abuelos y proyectaba en la juventud alemana y europea su preocupación y su afecto por sus hijos. En una conversación con el catedrático Hans Maier¹⁴, Kohl le habló abiertamente de su familia; de su procedencia del «funcionariado menor», su padre era secretario superior de la Oficina de Recaudación de Impuestos, hijo de campesinos venidos de la de la región de Würzburg, y, además, católico. Esto llamaba mucho la atención en una zona tan influenciada por la Reforma. ... Su madre, una mujer muy piadosa. Y en esta familia, todos eran de tendencias social cristianas, sus padres estaban en contra de Hitler, su padre abandonó la *Stahlhelm*¹⁵ en el 33, porque no le gustó nada el cariz que iban tomando las cosas:» estaban inmunizados (contra el Nazismo)». En su juventud, Kohl vivió la 2.ª Guerra Mundial, y recordaba perfectamente la huida de los primeros refugiados, campesinos del sur el Palatinado hacia Baden; al final de la guerra fue reclutado en Berchtesgaden con otros jóvenes como auxiliares de una unidad de cañones antiaéreos. Procediendo de la familia que procedía, tras acabar la guerra se une a las Juventudes Católicas. Ahí conoció a Johannes Fink, exdiputado de Zentrum.
- c) **Su sentido de la amistad:** vivía en y de la amistad con los demás. Los fundamentos de su técnica de negociación eran, básicamente, generar empatía y conseguir una relación amistosa con su contrincante; de esta manera, conseguía identificar aquello que les unía, no lo que les separaba: más fácil es llegar a puerto cuando se está «en el mismo barco». De Gorbachov señala cualidades humanas, como la facilidad de conversación, valores familiares, y moderación. Y credibilidad: valor imprescindible para un alemán. Su relación con François Mitterrand, Margaret Thatcher, Felipe González se forja en charlas durante paseos —lo largo del margen del Rin, preferiblemente— donde el objetivo fundamental era abordar los temas con total franqueza: «ir al grano» era lo más beneficioso para ambas partes. Trasluce admiración y afecto cuando habla de Mijaíl Gorbachov, a quien describe como «un interlocutor abierto, elocuente, rebosante de encanto y auto-ironía». En sus conversaciones con el líder ruso en los encuentros precaída del muro, subraya que «para

¹³ Sozialdemokratische Partei Deutschlands.

¹⁴ L'Europe est notre destin, pág. 47.

¹⁵ «Los Cascos de Acero», una organización paramilitar nacionalista creada en 1918.

nosotros, **la paz** no era una mera palabra, sino una **necesidad existencial básica**. Cuando el matrimonio Gorbachov abandonó finalmente el bungalow, nos abrazamos al despedirnos. Para mí, aquella noche fue una experiencia clave. Creo que para Gorbachov también». Kohl no hablaba idiomas, aun así, hizo amistad con Clinton, Mitterrand, Thatcher, Gorbachov...podía llegar al fondo de las personas¹⁶.

Perfil político: Francisco Fernández Ordóñez¹⁷ describe así el perfil político del Canciller Kohl en la biografía de Werner Maser, Helmut Kohl, el reunificador, recordaba al Canciller con estas palabras:

«...Lo mismo que aquella noche inolvidable, yo he visto siempre a Helmut Kohl como un **europeo convencido, un patriota realista, un político capaz de adoptar las más grandes decisiones evaluando su coste, su beneficio y su oportunidad. Kohl da la sensación de que es un dirigente resolutivo y directo que trabaja más preocupado por su contacto con la realidad que por la política-espectáculo. Esta sensación de cercanía al ciudadano, esté o no de acuerdo el pueblo con sus decisiones proporciona una gran solidez política a su figura y explica en parte su consistencia como líder y su capacidad electoral**»...

Y prosigue: «Lenin dijo una vez que, si a unos revolucionarios alemanes les ordenaban ocupar una estación de ferrocarriles, lo primero que harían sería comprar billetes para pasar a los andenes. Ahora es evidente que Kohl ha tenido que comprar todos los billetes, pero además **ha hecho la revolución más importante:** hacer verdadero el sueño más querido de su patria.»

Y siguiendo con la biografía de Werner Maser, dentro de sus líneas de pensamiento hubo, por encima del todo, dos influencias que le marcaron profundamente:

- **El Palatinado:** Kohl nació en Rheinland-Pfalz, de cuyos habitantes se dice estar hechos de una «pasta especial¹⁸: «Sus vínculos con su tierra natal son muy intensos, están profundamente arraigados en su patria, con

¹⁶ Ver Apéndices, «El testamento político definitivo de Kohl» El país, 2-7-17.

¹⁷ Pág.10.

¹⁸ *Yo quise la unidad alemana*, pág.15.

su historia y sus historias sobre los romanos, que trajeron el cultivo de la vid¹⁹, sobre la catedral de Speyer, donde se hallan los sepulcros de varios emperadores alemanes, y sobre las Dietas de Speyer y Worms²⁰. Y Kohl añade: «La fiesta de Hambach de mayo de 1832 representa el despertar de los demócratas alemanes. Poquísimos de nuestros compatriotas saben hoy que nuestra bandera negra roja y oro se alzó por primera vez en Hambach. Como símbolo de la democracia». El canciller subraya otra cualidad de los habitantes del Palatinado: «Aunque las gentes del Palatinado de la orilla izquierda del Rin están orientadas a Europa, también son patriotas alemanes; sin duda, en nuestro siglo han demostrado a veces mayor patriotismo que el resto de los alemanes. La causa reside en la historia de mi patria, pues, por su condición de región fronteriza con Francia, tuvo que padecer durante siglos la furia de la guerra, casi generación tras generación. Después de la Gran Guerra, el Palatinado de la orilla izquierda del Rin se opuso a los obstinados intentos de Francia por desgajarlo de Alemania; como potencia ocupante, Francia hizo todo lo posible por anexionarse la orilla izquierda del Rin hasta la Coblenza»...prosigue describiendo una masiva manifestación que tuvo lugar en el Saalbau de Landau »ante la mirada de desconfianza del observador de la potencia de ocupación francesa, un coronel sentado en la tribuna, abajo, en la sala, resonaron discursos apasionados. Cuando finalmente el director de la asamblea, profundamente emocionado, y con el rostro enrojecido gritó: queridos compatriotas: ya ahora volvamos a cantar por primera vez nuestro himno nacional alemán» Y ahora ya sabemos cuáles son las primeras palabras de este himno: unidad y justicia y libertad. El oficial francés poco tuvo que hacer, aparte de volverse a su casa.

- **Konrad Adenauer:** «los sucesos acaecidos en el 89/90, demostraron con contundencia que Konrad Adenauer había tenido razón», explica Kohl en *Yo quise la unidad de Alemania*, remitiéndose a las memorias del gran anciano, quien escribe: «los soviéticos, tarde o temprano, están obligados

¹⁹ El vino Riestling es una cepa muy típica de la región, que produce un vino blanco afrutado, con finos reflejos dorados y aroma muy fresco.

²⁰ 1629, Dietas de Espira y posterior Edicto de Worms, que dio como resultado la protesta de los luteranos. A partir de entonces, se les conoce como «protestantes».

a entenderse con Occidente, porque no podrán vencerle. En este acuerdo pacífico cifraba yo mi esperanza y en él veía nuestra oportunidad. Sin embargo, solo podríamos aprovechar esta ocasión si en el momento de este acuerdo generalizado entre Este y Oeste habíamos acreditado y que éramos un aliado de confianza de Occidente. Solo en ese caso, Occidente haría suyos nuestros intereses».

Formar parte de Alemania, la unidad de todos los habitantes del país, de todas las regiones y ciudades, era de en sí mismo el gran tesoro al que aspirar para los estudiantes del Ludwigshafen de la postguerra, ciudad absolutamente destrizada por los bombardeos. Y otra enorme aspiración era, tratar de extraer consecuencias prácticas de la amarga experiencia de la guerra y de la violencia. En otras palabras, los jóvenes de la postguerra estaban dispuestos a hacer lo imposible para evitar que los errores del pasado jamás volviesen a repetirse ni en el Palatinado ni en Alemania ni en Europa. Aspiraban a la reconciliación con Francia, soñaban con una Europa en la que los pueblos convivieran en adelante de manera pacífica, y estaban convencidos de que el mundo del futuro no podía ser del Estado nacional como en el siglo XIX, sino que tenían que poner en marcha una unión europea.

Cuando en octubre el 49 el Kremlin y sus «acólitos alemanes» constituyeron un segundo estado en suelo alemán, la decepción fue más que amarga. Konrad Adenauer reprochó entonces a los soviéticos que hicieran caso omiso del Tratado de Potsdam, que concebía a Alemania como una unidad política y económica durante el periodo de ocupación. Afirmó que «hasta que se lograra la unidad el gobierno federal era el único Estado legítimo del pueblo alemán, y, por tanto, su lealtad y su preocupación se extendían a los dieciocho millones de personas que vivían entre el Elba y el Oder»²¹.

«Hasta 1969», señala Kohl, «todos los gobiernos federales dirigidos por la CDU habían sido consecuentes con este principio, a pesar de las críticas». Ni en marzo del 52 se desviaron de esta política, cuando Stalin propuso a las potencias occidentales restablecer Alemania como Estado unitario. Sabido es que el dictador soviético, como contrapartida, exigió que Alemania permaneciese neutral

²¹ *Yo quise la unidad de Alemania*, pág.18.

creando así un «hueco de poder» en pleno corazón de Europa; Adenauer se opuso, pidiendo a las potencias ocupantes que se celebrasen elecciones libres en toda Alemania, como condición previa a cualquier paso posterior. Según Kohl, «esa postura implicaba para nosotros que no existía ninguna alternativa políticamente justificable a la integración de la República Federal en Occidente, visión que se confirmó cosa de un año más tarde, el 17 de junio del 53, cuando los tanques rusos aplastaron el levantamiento popular de los trabajadores en la zona de ocupación soviética».

«Estas ideas formaban parte de la ideología socialcristiana que le había inculcado el decano Johannes Finck», comenta Kohl, y añade que Johannes Finck había sido diputado del *Zentrum*, y feroz contrincante y opositor del *Nazionalsozialismus*. Encarnaba una especie de continuidad entre la primera democracia alemana y un nuevo comienzo tras la segunda Guerra Mundial. También menciona a Jakob Kaiser, cofundador de la CDU. El canciller siempre había admirado el valor y la fidelidad a los principios de los que había hecho gala Kaiser en Berlín, combatiendo la arbitrariedad de la dictadura de los soviéticos.

Cuando en 1949 entra en vigor la Ley Fundamental —nombre de la Constitución del 49, o *Deutsche Verfassung*, así llamada por su carácter básico y de interinidad, dada la situación de Alemania ocupada y escindida— Kohl está entusiasmado. Como muchos de sus coetáneos que habían vivido la segunda Guerra Mundial, de manera consciente, se dijo „ésta será nuestra república», Pero no se podían olvidar el hecho de que el ordenamiento liberal de la Ley Fundamental quedaba vedado a sus habitantes de la zona de ocupación soviética, y del sector oriental de Berlín. «Nunca he olvidado que, si les hubiera ofrecido la menor oportunidad, habrían refrendado en su día esa constitución»

Lo que se concluye de los párrafos anteriores es que, la búsqueda y la lucha por la PAZ era un motor fundamental en los jóvenes políticamente orientados del momento histórico que vivió Kohl. De igual manera, compartían un gran SENTIDO DEMOCRÁTICO a la hora de tomar decisiones estratégicas en cuanto al bienestar del pueblo alemán. Estos valores se resumen en el texto preámbulo de las bases de la reunificación: «buscamos el fortalecimiento del estado de paz en Europa en el que el pueblo alemán recupere su unidad a través de la libre autodeterminación, y este proceso debería realizarse:

1. De forma pacífica y democrática.
2. Respetando todos los acuerdos y tratados.
3. Respetando todos los principios definidos en el Acta Final de Helsinki.
4. En un contexto de dialogo y cooperación Este-Oeste.
5. En la perspectiva de la integración europea.

El objetivo de tal documento era pues hacerlo todo para que encajaran todas las piezas: liquidar la guerra mundial con los vencedores, tranquilizar a los vecinos, ensanchar la CEE, articular la Alemania unificada en la OTAN, e impulsar la unidad europea, más necesaria que nunca²². Una vez caído el Muro, caería el Telón de Acero, del que era un tramo clave, pero, al fin de cuentas, un tramo. Una cosa iba con la otra, irremediabilmente.

Decían de él sus detractores que era un político a la antigua usanza, que resolvía los desacuerdos con un grito y un puñetazo en la mesa; que era un «simple», como cualquier otro lugareño del Palatinado; criticaban principalmente una unión realizada de golpe, costara lo que costara, frente a la postura de Oskar Lafontaine²³, más conservadora y de orientación económica, que abogaba por un proceso no traumático dividido en etapas. De igual manera, desoyendo los dictados del Bundesbank, realizó la unión monetaria «por la calle de enmedio», esto es, en una relación de convertibilidad de 1:1 en lugar de 1:2 o de 2:3, como correspondía. Sin embargo, Kohl tenía buenas razones para proponer rapidez, ya que la posición de Gorbachov peligraba, y si le sucedían los partidarios del antiguo régimen, el Kremlin nunca hubiera validado el proceso; en palabras de Kohl, «la historia hubiera sido muy distinta». Y la convertibilidad de la moneda evitó, en un principio, que las diferencias salariales fueran tan evidentes —aunque solo aparentemente—, pues aun hoy se ven las consecuencias. Prometió «paisajes florecientes» que hoy en día no se han cumplido. Les prometió Urlaub (vacaciones, y si pueden ser en el extranjero, mejor), una palabra mágica que hizo soñar a millones de germanoorientales, cuando todavía no sabían de qué iban a vivir... Todo ello, supuso un trastoque de valores, y mucha confusión en la población del Este; después, la decepción cubriría el horizonte. Se puso en marcha la Treu-

²² *Helmut Kohl, el reunificador*, pág. 9.

²³ Líder del Partido Socialdemócrata, SPD.

handanstalt o reforma económica, popularmente referida como Treuhand, esto es, proceso de privatización de empresas estatales de la antigua RDA; se cerraron muchas empresas precipitadamente, hubo mucha arbitrariedad y prisa en el proyecto, que se justificó diciendo que los antiguos dirigentes de la RDA habían mentido con los datos de valoración de compañías, entre otras cosas.

Por último, al final de su vida, llegó el escándalo: se demostró su responsabilidad directa en un delito de financiación ilegal de su partido, cuyos fondos procedían de la CDE «pobre», esto es, la CDU oriental, y una petrolera francesa; esto dejó vía libre para que «la chica del Este», una tal Angela Dorothea Merkel, ocupara su puesto en la CDU.

Con sus luces y sus sombras, Helmut Kohl fue un político de envergadura, obstinadamente aferrado a unas profundas convicciones arraigadas en principios democristianos, que se caracterizó por una voluntad «de hierro» curtida en la guerra y la post-guerra, así como por duras experiencias de auto-superación; fue conocido por su seriedad, rigor, sencillez y visión política; extremadamente metódico y analítico, con olfato para detectar «las grietas» en su contrincante, así como los puntos comunes por dónde empezar a negociar; firmemente ligado a la realidad que estaba viviendo y que comprendió gracias a su profundo conocimiento de la historia²⁴, y para el que la reunificación alemana y europea a través de la PAZ eran, más que un sueño, una obsesión. En una palabra, supo interpretar como nadie los tiempos que vivió.

Helmut Josef Michael Kohl falleció el 16 de junio de este año, 2017, en Ludwigshafen, la misma ciudad a orillas del Rin que, 87 años antes, le había visto nacer²⁵. Sus exequias, conforme a su última voluntad, se celebraron en Estrasburgo, sede del Parlamento Europeo, siendo el suyo, el primer Funeral de Estado de la Unión Europea²⁶.

²⁴ 1958, estudia Historia y Ciencias Políticas en la Universidad de Heildelberg 1958: se doctora en Historia Moderna.

²⁵ El 3 de abril de 1930..

²⁶ Ver Apéndices, «El testamento político definitivo de Kohl» El país, 2-7-17 ²

...ab sofort;²⁷

Capítulo 2

LA REUNIFICACIÓN ALEMANA

Berlín, 9 de octubre de 1989

En el libro *La Potencia Reticente*, la periodista Pilar Requena del Río comenta y describe con profusión de detalle, y todo de primera mano, —cubría, como corresponsal de RTVE, la caída del Muro de Berlín— la euforia del momento, la resaca de la caída del muro, y el posterior desencanto por parte de ciertos colectivos procedentes primero del Este, y después, también del Oeste. Señala que, el muro de hormigón que separó los dos Berlines durante casi tres décadas (1961 – 1989), y que ahora *se derrumbaba como un castillo de naipes*, no era de ninguna manera, el único muro que existía. Más allá de éste, se erigía un muro psicológico que ha estado patente durante mucho tiempo y que, de alguna manera, todavía se manifiesta. Siguiendo a tan festiva reacción ante un hito histórico de tal envergadura, sobrevino el duro reencuentro con la realidad, tornándose las diferencias entre ambos mundos, dolorosamente patentes. Ciertos colectivos de la antigua RDA, entre ellos aquellas generaciones de cuarenta y pocos años en adelante, habrían de quedarse por el camino, y sin el empleo seguro que el Estado de la RDA infaliblemente les había procurado durante 28 años. Las mujeres, acostumbradas a trabajar todas —al contrario de la RFA, donde casi ninguna mujer casada lo hace— iban a ser las primeras presas del cruel desempleo. Los funcionarios, profesores, y directivos, iban a ser reemplazados por los «mucho mejor preparados» del Oeste. A los miembros y colaboradores de la

²⁷ ¡Desde ya!

*Stasi - Staatssicherheit*²⁸—les esperaba lo peor: rendir cuentas detalladamente y ... ¡esperar el veredicto! El alcoholismo aumentó considerablemente, y grupos neonazis de diversa impronta rápidamente surgieron como debajo de las piedras. El Estado de la RDA había cumplido su promesa de que todos tendrían un techo donde cobijarse— los *Plattenbauten*²⁹, o típicos inmuebles del Bloque del Este, esos grandes grises moles de hormigón, con muchas ventanitas, como panales de una colmena —por mezquino que éste fuese; con la caída el muro, la grisura de este paisaje urbano contrastó contundentemente con las a veces modernistas, a veces modernas, pero siempre relucientes fachadas del Berlín Oeste. Acostumbrados a pagar unos alquileres mínimos o nada, ya que el Estado abastecía todas las necesidades —desde la educación y la sanidad hasta el puesto de trabajo— los germanoorientales experimentaron en carne propia las dificultades de partir de cero en una economía de libre mercado.

Pero una cosa es tener un estilo de vida concreto, dentro de un marco de economía planificada —por supuesto sin «el color» del marketing de gran consumo rápido y la publicidad— y otra muy distinta es «no tener vida»; y los berlineses del Este sí tenían una vida: iban a trabajar, a comer, a cenar a casa de los amigos, al cine y, ¿cómo no?, a la ópera y al ballet. Los del Oeste, o *Besserwissen*³⁰, con una actitud entre condescendiente y misericordiosa, les preguntaban cómo habían podido estar así, sin tener una «vida real». Estas situaciones incómodas se repitieron —y se repiten— frecuentemente, así como las quejas por parte del Oeste a cerca de «lo caro» que resultaba la reconstrucción de la porción oriental del país. O las que describían a los «nuevos alemanes» como «gente que no conocía el valor del dinero ni apreciaba el esfuerzo», ya que creían que «la miel crece en los árboles».

¿Deberían habérselo explicado antes, con todo tipo de detalle, incluyendo «los pros y contras»? ¿deberían haberles dicho que no iba a haber igualdad de sueldos, ni viajes, ni vacaciones en Bahamas, ni coches «Porsche» para todo el mundo? ¿Deberían haberles dicho que los estudios no se iban a reconocer ni

²⁸ Seguridad del estado, o policía secreta o servicios secretos, también conocida como «la KGB germanooriental».

²⁹ Ver *Good bye, Lenin*, de Wolfgang Becker. Protagonizada por el actor hispano-alemán Daniel Brühl. Aquí se ven muy bien el tipo de vivienda social, colectiva; muchas de ellas compartían un baño en el pasillo.

³⁰ «Los sabelotodo».

a convalidar tan fácilmente? ¿Hubiera sido mejor, quizás, realizar el proceso de cambio a una economía de mercado libre más gradualmente, de acuerdo con un Plan Estratégico diseñado de forma más realista? ¿Deberían haberles aclarado que, lo que tendría lugar en breve no sería fusión, ni unificación, ni reunificación que valga sino, simple y llanamente, una anexión? Los dirigentes evitaron deliberadamente esta última cuestión, ya que la sombra del *Anschluss*³¹ era y es – muy alargada; políticamente hablando, esto no hubiera resultado en absoluto ni correcto, ni mucho menos, rentable.

Hay grandes desacuerdos respecto a este episodio de la historia de Alemania y del mundo, pero en lo que sí coinciden todos es que este proceso fue el fruto, en parte de los avatares del destino, en parte del buen hacer de un grupo de dirigentes políticos de las potencias hegemónicas del momento, y también, en una sustancial medida, de la voluntad y determinación **revolucionariamente pacífica** de un pueblo guiado por un marcadísimo sentido de unidad.

El ingrediente «casual» o capricho del destino que desencadenó el proceso, fueron las palabras mágicas pronunciadas por Günther Schabowski, el anodino portavoz del Comité Central del Partido Comunista y miembro del Politburó, quien, una vez más, convocó una de las escasas, tediosas y soporíferas ruedas de prensa de la RDA. Schabowski quería comunicar que, previa solicitud de permiso bajo dos o tres supuestos explicativos, se podría viajar a todas partes. Aunque no se decía que las fronteras, por así decirlo, «se evaporaban», la noticia era muy positiva. Alguien preguntó la fecha de entrada en vigor de tal decreto-ley, y Schabowski, sintiéndose desprevenido y acorralado, sacó un papel del bolsillo y pronunció las palabras mágicas que inician este capítulo: «ab sofort;» (! desde ya ¡). La bola de nieve se había puesto en marcha³².

Alemania, 3 de noviembre de 1990

Una Alemania única ¡Por fin ¡. Había sido una carrera a contra-reloj: Helmut Kohl sabía que, si bien se le agotaba el tiempo, aquel tren no se podía perder. El visto bueno de las grandes potencias, cuyas tropas estaban todavía presentes en

³¹ Anexión con Austria en 1938 por parte de Adolf Hitler, tras seis años de presiones y coacciones.

³² Egon Krenz, jefe del Estado de la RDA nunca le dio a Schabowski una fecha de arranque para tal iniciativa, aunque lo previsto era que el 10 de noviembre se activase el decreto. Schabowski actuó precipitadamente, y el mundo entero lo supo a las pocas horas. Sencillamente, no había vuelta atrás.

suelo alemán, y las numerosas visitas del Lothar de Maizière³³ —pidiéndole por favor que agilizara el procedimiento reunificador, pues la recesión económica por la que estaba pasando la RDA era ya tan «densa» que no dejaba vislumbrar la luz al final del túnel— no hacían más que añadir presión al ya acelerado proceso de unificación.

La reunificación se formaliza a través del Tratado Dos más Cuatro, que se negocia con el Kremlin —el Kremlin lo levanta, y el Kremlin lo derrumba— y con el visto bueno de las potencias ocupantes, a velocidad meteórica; se rubrica en agosto de 1990; y el 1.º de octubre de 1990, las cuatro potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial renunciaron en una declaración conjunta en Nueva York a sus derechos en Alemania, devolviéndole así su plena soberanía. El Tratado entró en vigor el 15 de marzo de 1991.

Fue el equivalente de derecho internacional al Tratado de Unificación entre la República Federal y la RDA. El Tratado simboliza el máximo éxito diplomático de la reunificación alemana, y su nombre hace referencia a los dos grupos de Estados: los estados reunidos: La RFA y la RDA (2), y los estados reunificadores: URSS. EE. UU., Francia y Reino Unido (+ 4).

De repente, se «disuelven» 40 años de RDA, su bandera, sus símbolos, sus instituciones, su himno, y con ello, también parte de su identidad. Los Länder Sajonia, Sajonia-Anhalt, Mecklemburgo-Pomerania, Turingia, Brandemburgo, y por supuesto, Berlín, «vuelven a casa», pero no por Navidad, sino para quedarse.

En el Tratado Dos más Cuatro se previó, entre otras cosas, que también «la nueva» Alemania iba a pertenecer a la OTAN³⁴. Además, las tropas soviéticas debían retirarse del este de Alemania progresivamente hasta fines de 1994. A partir de entonces, tropas alemanas pertenecientes a la OTAN podrían ser estacionadas en los territorios del este de Alemania, pero no fuerzas de otros países. La *Bundeswehr*³⁵ (Fuerzas Armadas Alemanas o Ejército Federal) fue reducida

³³ Último Jefe de Gobierno de la antigua RDA.

³⁴ Que suponía el gran escollo en la negociación del 2+4, ya que se contraponía al Tratado de Varsovia.

³⁵ Antigua *Wehrmacht*.

a 370.000 integrantes. Además, la República Federal de Alemania renunció a la posesión de armas atómicas, biológicas y químicas.

Alemania garantizó también la integridad de las fronteras preexistentes. Este era el primer punto de la lista de prioridades de Polonia: la «Cuestión Oder-Neisse», que fue regulada en un Tratado separado, pero también incluida en el Tratado Dos más Cuatro.

Ya en el artículo 1 se lee sobre la Alemania unificada: «Sus fronteras exteriores serán las fronteras de la República Democrática Alemana y de la República Federal de Alemania y se transformarán en definitivas el día de la entrada en vigor de este Tratado. La confirmación del carácter definitivo de las fronteras de la Alemania unificada en un componente esencial del orden de paz en Europa». El Tratado Dos más Cuatro fue incluido por la UNESCO en 2011 en el «Registro de la Memoria del Mundo», una lista digital que abarca documentos considerados de importancia global en la historia contemporánea.

La forma jurídica del Tratado estaba ya prevista en el artículo 146 de la Grundgesetz o Ley Fundamental —así llamada el boceto de constitución redactado en 1949, bajo la tutela de las potencias ocupantes— incluye en su artículo 146 la capacidad de re-anexión, de los *Länder* en zona pro-soviética. Hoy por hoy, se ha modificado este artículo: Artículo 146 (Modificado 31/08/1990): «La presente Ley Fundamental que, **después de haberse consumado la unidad y la libertad de Alemania**, es válida para todo el pueblo alemán, perderá su vigencia el día en que entre en vigor una Constitución que hubiere sido adoptada en libre decisión **por todo el pueblo alemán**»³⁶.

Debido a diversos fallos de planificación y de ejecución —errores en valoración de compañías y falta de transparencia por parte de la RDA, así como cierres arbitrarios y precipitados de empresas cuando no se encontraba comprador para ellas de forma ipso facto, entre otros—, la unión económica llamada *Treumelhand*, no representa un éxito dentro del proceso de reunificación, sino, bien al contrario, una seria secuela que aún persiste en la economía germana: más del 25% del tejido empresarial de la antigua RDA se liquidó rápidamente.

³⁶ Ver anexo, la actual constitución de 1990.

Otro enorme error fue que, antes de la unión económica, se realizó la unión monetaria: error que se repetiría más tarde con el Euro. Esta situación provoca una huida en masa hacia el Oeste, que, combinada con una tasa de natalidad bajísima crea un agujero demográfico importante en el Este.

Con sus luces y sus sombras, este tan esperado proceso de anexión resultó, a la postre, inesperadamente ágil. Y para el resto de las potencias, en cualquier caso, «la cuestión alemana» se resolvía y cerraba de una vez por todas, para siempre jamás.

UND DAS IST BERLINiiii

Y, una vez más, Berlín vuelve a vuelve a situarse en el mapa, pero esta vez en versión Hauptstadt: la cabeza visible del país, la ciudad más visitada. Berlín es libre, tolerante, diversa, dinámica, creativa, vanguardista, y muy alegre. Pero para describirla bien, nada como reproducir las frases que se han dicho de esta bella ciudad:

- *«Berlin ist arm, aber sexy»*³⁷ (Berlín es pobre, pero sexy). Estas palabras pronunciadas en el año 2003 por el entonces alcalde de Berlín pretenden transmitir el glamur berlinés, genuino y libre de toda ostentación. Wowereit quiso demostrar que para ser sexy no hay que ser necesariamente rico. Hasta el momento de la reunificación, Berlín funcionaba, por decirlo de alguna forma, «con un solo riñón» o con «respiración asistida»: era un «reducto» en el este, o cierto punto geográfico entre el Elba y el Óder, al que se llegaba por una autopista vallada y vigilada, o bien en avión, y cuyo espacio aéreo estaba dominado por recurso logístico de la potencia americana llamada «el puente aéreo de los americanos». El puente aéreo americano era la cadena de abastecimiento para consumo directo, algo así como una «caverna de Alí-Babá con alas», que intentaba compensar los defectos logísticos de abastecimiento que tales particularidades geopolítico-administrativas implicaban. Pero las cosas están cambiando: según los datos de la página oficial de la ciudad³⁸, Berlín se ha especializado como

³⁷ Klaus Wowereiter, alcalde de Berlín de junio del 2001 a diciembre de 2014, «Wowie» para sus votantes y seguidores.

³⁸ <https://www.berlin.de/en/business-and-economy/economic-center/>

centro internacional de ferias y congresos, y además de haber sido y ser actual y potencialmente, el centro turístico más atractivo para locales y extranjeros. También es un lugar atractivo para las empresas, principalmente por ventajas competitivas tales como la logística, localización, mano de obra cualificada, dinamismo empresarial, y su buena infraestructura. En los últimos años, el sector servicios ha crecido considerablemente, y por su marcado carácter innovador, la ciudad está tomando una posición líder en industrias tecnológicas clave (como tecnologías de la información y comunicación, ópticas y microsistemas). También se apuesta por la biotecnología, energías limpias, y actividades medioambientales. Sin olvidar las empresas dedicadas a I+D. El perfil empresarial tradicional berlinés es de PYMEs, y lo sectores económicos la industria química, alimentación, ingeniería motriz y maquinaria. Pero el futuro está en acoger la mayor cantidad posible de empresas, por lo que la apuesta por los parques tecnológicos es fuerte, así como banca y seguros, esto es, un hub tecnológico y financiero. Muchos son los que piensan que, hoy por hoy las palabras que tan hicieron célebre a Klaus Wowereit, se han perdido en el tiempo.

- Berlín es adictiva, o eso se dice de su aire o *Berliner Luft*. Nunca una frase ha dado tanto de sí: *Berliner Luft* es este allure alegre, bohemio, creativo y librepensador de la ciudad, —no en vano es la ciudad de los rotativos por excelencia, y de los artistas— pero *Berliner Luft* es también el nombre de una marca de aire acondicionado, un licor de menta, una marcha militar...etc.
- *«Ich hab noch einen Koffer in Berlin»*³⁹: «todavía me queda una maleta en Berlín», expresión popular alemana que transmite la necesidad premonitória y perentoria de regresar un lugar o ciudad concretos, en algún momento indeterminado. En el año 1900, Maria Magdalene Dietrich von Losch⁴⁰ nace en Berlín (Schöneberg), en el seno de una familia de militares. Residente en el Kufürstendamm vive el burbujeante —o en opinión de algunos, «libertino»— Berlín de entreguerras. En aquellos momentos, Berlín bullía

³⁹ Preciosa canción de Marlene Dietrich que revive la nostalgia de la hija pródiga; en su caso, pedirá que la entierren en Berlín.

⁴⁰ Nombre de pila de Marlene Dietrich.

de cafés, teatros, cines y salas de espectáculos de todo tipo —varieté, cabaret, opera, ballet... Aunque la crisis de finales de los años 20 le obliga a emigrar a Hollywood— donde rápidamente destaca para brillar con luz propia hasta el momento de su muerte —Marlene, regresará muchas veces a un Berlín ya muy cambiado por los efectos de la 2.ª Guerra Mundial, y posteriormente, de la Guerra Fría. A pesar de todo, nadie expresó como ella la nostalgia que la distancia de esta bella ciudad le producía. Como pago del mutuo afecto, la ciudad le regaló una plaza conmemorativa⁴¹. Tras la caída del muro, lugares en pleno Mitte⁴², como la *Friedrichstrasse* y la *Oranienburgstrasse* florecieron rápidamente y adquirieron «carácter propio»; tal es el caso de Tacheles⁴³, centro de arte alternativo que acogió durante años a artistas de todo el mundo. Zonas como el *Friedrichsein* o *Szeneviertel* («la movida») y *Prenzlauer Berg* comenzaron a competir en sabor y ambiente con los barrios históricos del Oeste, esto es, el *Kud'am* y *Kreuzberg* o *Klein-Istanbul* (el mini Estambul o barrio turco; huelgan explicaciones). Definitivamente, el cambio de Berlín ha sido radical.

- «*Ich bin ein Berliner*»: Cuenta Frederick Kempe en su libro *Berlín 1961, el lugar más peligroso del mudo*, que Kennedy realizó su primera y última visita presidencial a Berlín, ocho meses después de la crisis cubana, el 27 de junio de 1963.

⁴¹ Marlene Dietrich Platz.

⁴² Centro histórico de Berlín, 40 años en manos del bloque soviético. El *boom* del Mitte tiene lugar en la década de los 90. Véase el mapa de la página 265, <https://www.jetzt.de/atlas-berlin/viertelkunde-berlin-589340>.

⁴³ Centro cultural alternativo en Berlín, vendido a los «okupas» originales por 1€.



Después de visitar *Checkpoint Charlie*⁴⁴ y recorrer a pie parte del Muro, pronunció un discurso en el Ayuntamiento, donde se habían reunido 300.00 berlineses. La mayoría lo recordarían el resto de sus vidas». Eran aproximadamente un millón de personas repartidas en 55 Km desde Tegel. Junto a Willy Brandt y el canciller Konrad Adenauer. Éste último un poco molesto por el entusiasmo sin límites que la figura de Kennedy provocaba en la multitud; Y prosigue: «...Kennedy se mostró tan conmovido por el valor de los berlineses del Este como por la visión del Muro, cuya construcción había hecho tan poco por evitar...Mientras cruzaba la ciudad, Kennedy reescribió el discurso más importante de los tres que iba a pronunciar, descartando el todo vago que le había dado en Washington para no ofender a los soviéticos. Su discurso sería el más emotivo y potente que pronunciaría en el extranjero: *hay mucha gente en el mundo que no entiende cuál es la gran diferencia entre el mundo libre y el mundo comunista. Que vengan a Berlín. Hay quienes dicen que el comunismo es la tendencia del futuro. Que vengan a Berlín. Y los hay quien dicen que podemos cooperar con los comunistas en Europa y en el resto del mundo. Que vengan a Berlín. Incluso los hay que dicen, que, efectivamente, es un sistema perverso, pero que permite desarrollarnos económicamente..(...)*. Llegado a este punto, Kennedy pronuncia las palabras que dieron la vuelta al mundo: *Todos los hombres libres, vivan donde vivan, son habitantes de Berlín- Y por ello, como hombre libre, me enorgullezco de decir: Ich bin ein Berliner*». Aunque la frase se haya criticado (Berliner puede ser también un bollo relleno de crema), la multitud entendió perfectamente las palabras del presidente de los Estados Unidos de América. Era un nuevo Kennedy, y demostraba una determinación hasta el momento insospechada. Apenas cinco meses más tarde, el 22 de noviembre de 1963 fallecía víctima de asesinato en Dallas, Texas.

Lo que Kennedy nunca pudo enmendar fue el Muro, que se levantaba ante su mirada pasiva y que, durante casi tres décadas, se convertiría en la imagen icónica de lo que los sistemas totalitarios pueden llegar a hacer cuando los líderes del mundo no son capaces de plantar cara.

⁴⁴ Punto de acceso al Berlín Este desde la parte americana.

Alemania, 2 de diciembre de 1990

Elecciones en Alemania: dos meses después de la caída del Muro, tras 40 años de separación⁴⁵, los alemanes acuden unidos a las urnas; 46,5 millones de personas van a votar, y el elegido es Helmut Kohl, el primer canciller de la Alemania unificada. El éxito de Kohl residió en su retórica emocional, supo «regalar los oídos» a los votantes del este, que esperaban oír promesas de un futuro fácil y brillante. Esta retórica de «paisajes floridos» contrastaba drásticamente con la realista y plagada de números y consideraciones económicas de su contrincante socialista, Oskar Lafontaine. Pero lo que estaba de moda en aquel momento, eran las emociones. Era evidente que Kohl se encontraba en el lugar adecuado, en el momento adecuado.

Irremediablemente, y basándose en el *Salzgitter*, o registro de violaciones de los derechos fundamentales, Kohl puso en marcha la justicia del vencedor, o «ajuste de cuentas» contra los antiguos dirigentes de fallida RDA. Algo que enfureció a su amigo, Mijaíl Gorbachov, tildando el proceso de «caza de brujas». Para otros, se trataba de «venganza selectiva» o «justicia extrañamente aplicada». Extraño resultó que, mientras Erich Honecker⁴⁶ no fue a la cárcel, mandos intermedios sí lo hicieron. El proceso resultó, en líneas generales, ser una sucesión de discriminaciones, humillaciones, y castigos a nivel personal, político y profesional, que no hizo más que añadir una fila más de ladrillos al muro psicológico del que hablábamos al principio.

Poco después se procede al examen de los archivos del Ministerio de Seguridad del Estado (sí, la Stasi comprendía todo un ministerio entero; un mundo aparte con vida propia). Las sorpresas fueron mayúsculas, ya que todo el mundo espía a todo el mundo: padres a hijos, esposas a maridos, primos a tíos, ...etc. Y eso causo más perplejidad y tensiones sociales.

Los problemas que parecían perfilarse en el horizonte del proceso de unificación resultaron ser ciertos, pero a posteriori: si lo fantasmas del pasado se «evaporaron» en el momento mismo de la reunificación, los escollos aparecieron en el proceso mismo de la post-unificación. De estos problemas, las víctimas han

⁴⁵ Las últimas habían aupado a Hitler al poder...

⁴⁶ Expresidente de la RDA: responsable directo de la orden de «tirar a matar» a los prófugos desde las torres de vigilancia y puestos de control.

sido ambas partes, y los platos rotos los han pagado también ambas las dos: la RDA el coste social, y la RFA el coste económico.

En definitiva, todo el mundo ha aportado, y todo el mundo ha pagado, como así lo demuestra una encuesta realizada por la Deutsche Welle⁴⁷, que titula «*Ha valido la pena, pero todavía no ha concluido: así verían los alemanes la reunificación alemana, hace 25 años*», entre los jóvenes de 18 a 29 años el resultado positivo. El 90% de los encuestados piensa que la reunificación alemana podría ser un modelo para otros países. Un 66% de los encuestados no dudan en calificar de beneficiosa la reunificación y, entre grupos de otras edades, solo la mitad piensa que trajo ventajas. Incluso las dos terceras partes de los habitantes del Este están contentas con el resultado, a pesar de las preocupantes cifras de desempleo en la región. Ante la pregunta de si el proceso ya ha acabado, se acusa más la diferencia entre ambas zonas: al este del Elba, los ciudadanos son más críticos que en la antigua Alemania Federal. A pesar de todo, el proceso de unificación se sigue valorando como algo ejemplar. Aun así, uno de cada seis piensa que el muro le ha traído más preocupaciones que ventajas; más del 66% admiten sus ventajas.

La grieta todavía vigente entre el Este y el Oeste tardará un rato en desaparecer; en palabras de la periodista Begoña Quesada «Las diferencias políticas se pueden solucionar y marcar en un calendario. Las culturales son como las piedras de la playa, solo se rompen con el roce y el tiempo, sin una fecha exacta. Tardarán varias generaciones en hacerlo». Veamos lo que nos cuenta Stefan Meyer, un superviviente de la época, con sus HISTORIAS DEL BERLÍN OESTE:

⁴⁷ Potente grupo mediático en Alemania

He nacido en Berlín Tiergarten (parte Oeste) en agosto de 1960. Puntualmente para mi primer cumpleaños - y aunque no recuerdo este día personalmente - construyeron el muro de Berlín (fue el 13 de agosto 1961).

Mi padre fue el representante de una importante empresa alemana (de Düsseldorf) de aceros y herramientas especiales para la construcción y tenía que organizar desde Berlín Oeste todo el negocio con la antigua RDA. Tenía que desplazarse por consiguiente casi semanalmente a Berlín Este y a otras ciudades de la Alemania comunista (RDA), como Leipzig y Dresde a título de ejemplo. Después de la caída del muro (décadas más tarde) nos dimos cuenta que también mi padre - siendo un ciudadano del oeste libre y no de la RDA ! - tenía un expediente del Stasi que relatava toda la vida de nuestra familia (sabían a donde viajábamos, que hicimos los fines de semana, incluso cuando nos quedamos en Berlín Oeste y que amigos teníamos - fue tremendo, pero como no lo sabíamos hasta después de la caída del muro no nos afectaba).

Cuando cumplía 18 años tenía mi primer coche y podía viajar por el "tránsito" (Transitstrecke) a la República Federal de Alemania para ver a mis primos y amigos en otras ciudades alemanas (por ejemplo en Nuremberg). Desde Berlín Oeste había solamente 3 trayectos de tránsito (uno al Norte: Lauenburg/Hamburgo - uno al Sur: Hof/Munich y uno al oeste: Helmstedt/Hannover).

HISTORIAS DE BERLÍN OESTE



NOMBRE: STEFAN MEIER
 EDAD: 57
 NACIONALIDAD : ALEMANA
 RESIDENCIA: MADRID
 PROFESION : ABOGADO
 ESTUDIOS: DERECHO
 CONVALIDADO EN ESPAÑA

Estos tránsitos pasaron por la RDA. Para la gente que vivíamos en Berlín Oeste fue la única posibilidad de salir de Berlín por tierra y desplazarse a la RFA y, por tanto, tremendamente importante para todos nosotros. En el tránsito tenían controles de velocidad (máxima permitida: 100 km/h) muy estrictas y pasándose solo por 2 km/h te cobraron 300 Marcos alemanes nuestros, es decir del oeste (equivalentes a 2.100 marcos del este, aunque oficialmente se cambiaron 1=1), pues los controles tenían un claro fin recaudatorio (que paguen los ricos del oeste !! que se mezclaban con sus Mercedes y BMW en estas autopistas de tránsito con los Trabant y Wartburg – para el colmo: los aparcamientos en el tránsito estaban separados para coches de la RDA y coches de la RFA, pues no tenían interés que nos hablabamos y nos conociamos y el miedo que alguien podría intentar sacar a un ciudadano del este al mundo occidental libre). La revista de nuestro Club automovilístico publicaba una vez al mes, en que puntos se colocaban los coches radar y cuál fue el nuevo récord de pasar por el tránsito sin que te pillaba ningún radar. Este tipo de historia formaban parte de nuestras conversaciones diarias con los amigos en Berlín Oeste, pues vivíamos los tiempos de guerra fría así (solo había "ellos" y "nosotros").

2. seguir el siguiente temario (orientativo)

- cuantos años viviste en berlin ? 27 años (y ahora llevo 27 años en Madrid también), exactamente la mitad de mi vida

- en que barrio? Tiergarten und Lichterfelde
- tuvisteis familiares en "el otro lado"? No, pero estuve antes de la caída del muro 3 veces en la RDA como turista.
- A donde soliais ir en el otro lado? Berlín Este / Spreewald
- que protocolos habia en los puestos de paso / puntos de control Los de Berlín Oeste teníamos que solicitar un visado para poder entrar, mientras mi mujer (española) podía entrar simplemente con su pasaporte español. Además teníamos que entrar por diferentes pasos fronterizos y quedar en algún sitio en el otro lado (no tan fácil en tiempos sin móviles). También teníamos que cambiar 40 marcos nuestros 1 a 1 (lo llamabamos "pagar la entrada" ☺)
- que recuerdos tienes de la stasi? Ver arriba (lo del expediente de mi padre)
- recuerdas los cambios de Willy Brandt y su ostpolitik? Sí, pero en muchos casos suponía pagar, pagar, pagar: por ejemplo el mantenimiento de los trayectos de tránsito lo pagaba el oeste (RFA) enterito a la RDA
- que recuerdo tienes de Helmut Kohl? Para la reunificación para mi más importante ha sido Hans Dietrich Genscher, el verdadero artífice de la misma, siendo ministro de asuntos exteriores con Schmidt y Kohl
- estabas cuando cayo el muro? que recuerdas de esa noche? Desde luego, fue durante mi primer año en Madrid. Lo ví en la tele

«*Deutschland, Deutschland über alles*»⁴⁸

Capítulo 3

UNA EUROPA MUY ALEMANA

La UE está «prevista» en la Ley Fundamental, Artículo 23 (Modificado 21/12/1992):

1. Para la **realización de una Europa unida**, la República Federal de Alemania contribuirá al desarrollo de la **Unión Europea** que está obligada a la salvaguardia de los principios democrático, del Estado de Derecho, social y federativo y del principio de subsidiaridad y garantiza una protección de los derechos fundamentales comparable en lo esencial a la asegurada por la presente Ley Fundamental. A tal efecto, **la Federación podrá transferir derechos de soberanía** por una ley que requiere la aprobación del Bundesrat. **Los apartados 2 y 3 del artículo 79 se aplican a la creación de la Unión Europea**, al igual que a las reformas de los tratados constitutivos y a toda normativa análoga mediante la cual la presente Ley Fundamental sea reformada o completada en su contenido o hagan posible tales reformas o complementaciones.

En Europa, Alemania es el país de mayor población —82 millones de personas— y la primera potencia económica, y la cuarta del mundo. Además, ha tenido una influencia directa en el tratado de Maastricht —para introducir los mecanismos de control de la inflación en el diseño de la Unión Monetaria Europea— así como en el del BCE⁴⁹, a imagen y semejanza del Bundesbank.

El protagonismo de Alemania en el Unión Europea es indiscutible: circunstancias de impronta histórico-política como el colapso de la Unión Soviética

⁴⁸ *Alemania, alemania por encima de todo*. Kaiserlied o canción del emperador, melodía compuesta por Haydn en 1797.

⁴⁹ La sede del Banco Central Europeo está ubicada en Fráncfort del Meno, Alemania, al igual que la del el Bundesbank.

además del progresivo desinterés por parte de Estados Unidos por Europa, desplazaron el equilibrio de poderes del Viejo Continente hacia el Este. Alemania ostenta la posición de «abanderada de la UE». Mientras que, en opinión de algunos, el éxito de Alemania es el resultado directo de las reformas estructurales aplicadas durante los años 90, para otros reside en los efectos positivos de la **política exterior alemana** que se sucedieron una vez finalizada la reunificación. Veamos ambos aspectos:

La política exterior, Alemania⁵⁰ se ha centrado en la diplomacia purista y ortodoxa, esto es, fundamentalmente perseguir la conciliación a través de la prevención de crisis y el arreglo pacífico de controversias; una política de seguridad integral, altamente involucrada en misiones multinacionales de paz. Begoña Quesada lo expresa bien en su libro: «...Alemania se ha comportado hasta ahora de una forma relativamente conciliadora ante lo que los demás países quisieron que fuese. Y este deseo de conciliar, entre impuesto y pretendido, se está evaporando al calor del cambio generacional y del poder económico»⁵¹.

El rasgo predominante de esta amplia y efectiva colaboración internacional cristaliza en el protagonismo de la Bundeswehr en el ámbito de los sistemas de seguridad o defensa colectiva, dependiendo de los acuerdos con la ONU, la UE y la OTAN, y están sujetas a mandato y control parlamentarios. Requieren la aprobación expresa de la mayoría de los miembros del Bundestag alemán y se autorizan por períodos de un año. De ahí que la Bundeswehr también se entienda como un ejército parlamentario. Alemania está política y militarmente integrada en la OTAN desde la fundación de la Bundeswehr en 1955. Entre otras misiones, ha participado en Kosovo (KFOR) y Afganistán (ISAF, Resolute Support).

En la ONU ingresa en 1973: la Bundeswehr participa en numerosas misiones en el exterior, como la misión de formación de la UE en Mali (EUTM Mali) la República Federal de Alemania es un miembro comprometido, leal y apreciado de la organización.

Hasta 1990, Alemania no participa en ninguna misión militar, ya que hasta el momento carece de plenas competencias; desde esa fecha en adelante, hay un

⁵⁰ https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/system/files/download/tatsachen_2015_spa.pdf.

⁵¹ Alemania, el país imprescindible, pág. 59.

antes y un después. Su participación en misiones de paz ha sido incansable. En coherencia con ello, en 2018 Alemania tiene previsto presentar por sexta vez su candidatura para ocupar un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU durante el período 2019/2020. Alemania aporta al presupuesto ordinario de la ONU cerca de 190 millones de dólares al año y al presupuesto separado para las misiones de paz unos 640 millones, lo cual equivale respectivamente al 7,1% del presupuesto total de la ONU. Estas cifras situaron a Alemania como tercer contribuyente más importante desde 2015. Como segundo pilar de la paz y la seguridad en Europa, Alemania apoya a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), cuya presidencia ocupa en 2016. El desarme, el control de armamentos y la no proliferación de armas nucleares ocupan un lugar preponderante en la política exterior alemana. Alemania se adhiere al objetivo de un mundo libre de armas nucleares y sigue un enfoque pragmático para alcanzar esta meta.

Tras el largo y arduo proceso que la reunificación supuso, Alemania impulsó **una fuerte y consolidada diplomacia económica** basada en acuerdos geoestratégicos con protagonistas clave. Se dispararon las exportaciones, a la vez que se demandó energía para abastecer a tan vasto tejido industrial. Se trataba pues, de una estrategia de optimización de «poder blando», ajustando armoniosamente las posiciones tanto de oferta como de demanda. Para muchos expertos, este resurgir económico que ha protagonizado Alemania durante la última década se debe a la Agenda 2010 – esto es, el paquete de reformas lanzado en 2003 por el antiguo canciller Gerhard Schröder y su gobierno de coalición con socialdemócratas y verdes. En el corazón de este programa yacían las reformas Hartz IV⁵², que se resumen en los siguientes puntos:

- ◆ Ventaja fiscal para las compañías: rebaja del tipo fijo del impuesto sociedades del 25% al 19%.
- ◆ Flexibilidad laboral: reducción de las jornadas laborales para adaptarse a la disminución de la demanda sin despidos.

⁵² El Boletín Federal del 1.10.2003 publicaba la Tercera y la Cuarta Ley de servicios modernos en el mercado laboral, las denominadas Leyes Hartz III y Hartz IV. Mientras que Hartz III no contó con el apoyo de la oposición democristiana, Hartz IV sí obtuvo los votos a favor

- ◆ Menos burocracia. Trámites administrativos más cortos y sencillos; agilización de procesos, tales como la creación de empresas.
- ◆ Financiación de créditos blandos. Un grupo de bancos públicos puso a disposición de las Pymes un programa de préstamos en condiciones preferentes y tipos de interés bajos, en algunos casos dos puntos inferiores a los del mercado.
- ◆ Formación. El Gobierno puso en marcha planes de formación, sobre todo en la antigua Alemania Oriental, donde la tasa de paro alcanza el doble de la del Oeste.
- ◆ Parados de larga duración. El subsidio de paro fue reducido a un año de duración. A partir de esa fecha los parados pasaron a recibir solamente ayuda social denominada Hartz IV, un drástico recorte, y están obligados a aceptar empleos en cualquier otro sector bajo riesgo de perder la ayuda.
- ◆ Contratos. Se estimuló la contratación por plazo determinado, siempre y cuando no exceda de dos años. Se establecieron los Mini-Jobs, en los que cotiza a Hacienda el empleador, pero no el empleado, y que no superan las 20 horas semanales ni los 400 euros de retribución, pero que son acumulables.
- ◆ Inversión pública. Cerca de 2.000 millones de euros se destinaron a crear y desarrollar infraestructuras, principalmente de transporte.
- ◆ Ayuda financiera. Se recortaron las ayudas a la compra de viviendas y parte de esos fondos ha sido destinado a la investigación y el desarrollo tecnológico.

Los economistas Fabian Bornhorst y Ashoka Mody⁵³ describieron el fenómeno económico alemán en un informe del FMI:

«En la década de 1990 la economía mundial entraba en una nueva fase expansiva, pero la alemana no parecía lo suficientemente preparada para sacar provecho del entorno favorable. Sin embargo, mediada la década de 2000, las reformas económicas y las respuestas de la patronal y los sindicatos a las nuevas circuns-

⁵³ Tests of German Resilience; by Fabian Bornhorst and Ashoka Mody; IMF Working Paper 12/239; October 1, 2012.

tancias dieron pie al resurgimiento de Alemania. Desde entonces, la economía germana ha demostrado una considerable fuerza y madurez, que se ha hecho muy patente durante la crisis mundial de 2008 y 2009».

La amistad francoalemana como motor de la integración europea⁵⁴: Francia y Alemania llevan décadas trabajando «de la mano» paralelamente a la integración europea. «En 1957 ambos países formaron parte del grupo de los padres fundadores de la CEE el centro neurálgico de la actual UE. La amistad francoalemana, consagrada en el Tratado del Elíseo de 1963, se sustenta en las estrechas relaciones existentes entre las sociedades civiles y en las numerosas instituciones binacionales. Ambos países mantienen una estrecha coordinación en los asuntos europeos y exteriores y contribuyen permanentemente al progreso de la política europea a través de iniciativas conjuntas. Un elemento novedoso del proceso de la integración europea es la cooperación germano-polaca. La reconciliación con Polonia dio sus primeros frutos con la Ostpolitik (política del este) del canciller Federal Willy Brandt en la década de los 70; continuó con el reconocimiento de la frontera común mediante el Tratado 2+4 sobre los aspectos exteriores de la unidad alemana en 1990 y el tratado fronterizo concluido ese mismo año, y se institucionalizó mediante del Tratado de Buena Vecindad entre Alemania y Polonia de 1991. Las relaciones de asociación con Francia y Polonia se aglutinan en el formato trilateral del llamado “Triángulo de Weimar”».

Sin embargo, este el rol hegemónico de Alemania, así como su «solución única» fundamentada en políticas de austeridad (reducción de déficits presupuestarios, disminución de la deuda soberana y reforma laboral), se ven actualmente más que cuestionados. Entre otros países, Francia reclama un «enfrentamiento democrático» con Alemania y la acusa de «intransigencia egoísta». De la misma forma, en el Reino Unido, que no pertenece a la zona euro, la clase política se alza para protestar contra el irrefutable control alemán. Recordemos que la UE fue concebida con la idea de que ningún Estado podía ni debía ser hegemónico. Sin embargo, Alemania se erige hoy en día, tras el arduo proceso que implicó la reunificación, como la gran potencia dominante de ese continente. Es interesante preguntarse si no ha sido la misma crisis lo que ha permitido al país germano alcanzar esa posición dominante y liderar en solitario la UE.

⁵⁴ https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/system/files/download/tatsachen_2015_spa.pdf.

Esta crisis económica y financiera, en palabras de Ulrich Beck⁵⁵, ha traído cambios sustanciales en cuanto al equilibrio de fuerzas en el continente. Existen, según este ilustre sociólogo alemán, varias voces de facto en la región europea, pero es únicamente la de Angela Merkel la que se hace oír. Y este desequilibrio pone en relieve tres áreas bien diferenciadas:

- **Los Estados Miembros de la Unión Monetaria Europea, vs. Estados Miembros de la UE, «a secas».** Aquellos estados fuera del sistema monetario europeo no participan en las decisiones que conciernen al euro, y consecuentemente, en la toma de decisiones relativas a las reformas institucionales de la UE, tampoco. Esto les sitúa en una situación de «tener» que apostar rápidamente por el euro.
- **Países acreedores vs. países deudores:** Los países «endeudados» dependen de los acreedores, situación que podría definirse cercana a un «federalismo» o «neocolonialismo» o incluso «feudalismo». Ulrich Beck también distingue entre «extraños externos» y «extraños internos», para diferenciar a aquellos fuera del euro de aquellos en la zona euro, pero que de todas formas necesitan ayuda, y, de esta manera, habrán de sacrificar ciertos aspectos de su soberanía, así como soportar ataques a su dignidad nacional.
- **Una Europa a dos velocidades:** el hecho de que ciertos estados miembros puedan avanzar mucho más rápidamente que otros en ciertos ámbitos no es nada nuevo. Esta diferencia se ha materializado en todos y cada uno de los aspectos del «la legitimación democrática», sobre todo entre los países endeudados y los «Arquitectos de la Unión».

Y es en estas tres esferas dónde se ha visto fortalecido el poder alemán. Es lo que llama el autor, un «efecto colateral inesperado»: Berlín se limita a ejercer liderazgo económico involuntario, raras veces lo hace en el ámbito de los asuntos exteriores y jamás en el plano militar». Al igual que muchos otros mitos del pasado, la sombra de la *Wehrmacht*⁵⁶ «sobrevuela» cualquier movimiento alemán en asuntos exteriores.

⁵⁵ BECK, U. (2013) *German Europe*, Cambridge. Polity Press

⁵⁶ Hoy conocida como la Bundeswehr, o fuerzas armadas federales.

Mientras Alemania sostiene un papel indiscutible, jamás se aborda la situación abiertamente: se prefiere utilizar términos como «responsabilidad» a «poder», «liderazgo» a «dirección» (o *Führung*, que está demasiado cerca de *Führer*). En la misma línea, la expresión «una Europa alemana» continúa resultando muy controvertida, ya que rebota y se convierte en «formula históricamente contaminada». Y en vista del alto grado de poder adquirido por Alemania, ésta no debería permitirse el lujo de «no decidir en el mayor reto de Europa hoy por hoy: ser o no ser Unión Europea». El proyecto original de construir una Europa unida era evitar que el conflicto —más o menos reciente— estallara de nuevo entre vecinos, (más bien se trataba de estabilizar la «Cuestión alemana») pero no necesariamente residía en intereses comunes. Alemania parece pues, haber aprendido la lección y haberse convertido en un modelo de democracia, haber superado con creces la fase de potencia atómica, llegar a ser una gran potencia económica, así como un líder pacifista. En definitiva, una Alemania, en opinión de muchos, casi «irreconocible».

Pero muchos alemanes se están cansado de esta pesada carga de los pecados del pasado, y les gustaría ser los líderes académicos⁵⁷ o «ilustrados» europeos, considerándose herederos de la tarea histórica de liderar a griegos, italianos y españoles en el mercado global.

Y es esta Europa tan alemana que genera tal dependencia de carácter marcadamente jerárquico entre países, la que podría sufrir cuantiosas consecuencias sociales, entre otros, a una «progresiva pérdida de fe en Europa», así como en una mutua pérdida de confianza por parte de los ciudadanos'. Básicamente porque la confianza europea yace bajo los principios de justicia, igualdad, reconciliación y prevención de la explotación.

Bajo el epígrafe «modelo Merkiavelli», Beck aborda la política titubeantemente maquiavélica de Merkel, a la que dedica gran parte del libro a analizar; según Maquiavelo:

«un dirigente prudente no debería comulgar con nada que vaya en contra de sus intereses, ni cuando las razones que hubiesen establecido tal vínculo ya

⁵⁷ Según el libro de Pilar Requena *La potencia reticente*, «die Besserwissen» (los sabiondos), forma de denominar a los alemanes del oeste, durante la fusión con la RDA.

no existan». En las actuales circunstancias, esto se parafrasearía de la siguiente manera «hoy por hoy, se puede decir lo contrario a lo dicho anteaer si con esto se aumentan las posibilidades de ganar las elecciones». Angela Merkel ha mostrado la capacidad de «atrapar» la oportunidad de alterar el equilibrio de poderes en Europa. Considerada por algunos «la reina sin corona» del Viejo continente, recibe la energía de su propia indeterminación ante la crisis, pero también de su capacidad de cambiar de parecer por puro oportunismo político nacional, tal y como pudimos constatar con su aprobación a gradualmente reducir la potencia nuclear o dar el visto bueno al concepto «eurobonos». En opinión de Beck, este modelo descansa sobre los siguientes factores:

A la hora de prestar ayuda a los países endeudados, Angela Merkel no se pronuncia ni a favor ni en contra, sino que contempora. De esta forma, Evita priorizar entre «los Arquitectos de europeos» y los «soberanistas», opuestos a todo tipo de rescate. Prefiere mantener ambas opciones abiertas y así vincular la garantía del crédito a la docilidad de los países endeudados, y así mantenerlos adheridos a las del pacto de estabilidad alemán. Si, según Maquiavelo, el Príncipe ha de asegurarse su posición mostrando virtud, energía política y decisión, la fuerza de Merkel reside en su decisión de no hacer nada, vetar en vez de actuar, y así, procrastinar. Angela Merkel consigue ejercer un poder hegemónico —aparentemente no buscado sino ganado a pulso— no por la fuerza militar, sino por liderazgo económico.

Angela Merkel también ha conseguido fundir en uno la capacidad de ser reelegida «en casa», y presentarse como un arquitecto más de la Unión Europea. La implicación directa es que cualquier tipo de medida necesaria para salvaguardar el euro y la UE, primero habrán de pasar el control de calidad dentro de las fronteras alemanas, y así reflejar los intereses de Alemania y de la posición de poder de Merkel.

¿Y qué es mejor, ser querido o temido? Según Maquiavelo, lo ideal es ambas cosas a la vez, pero si hay que elegir, lo segundo es más efectivo. A Merkel le temen en Europa, pero en Alemania le quieren. Las decisiones se toman bajo una apariencia democrática, pero son el resultado del poder económico.

Según el sociólogo, a Europa le hace falta un nuevo contrato social, las líneas de Jean-Jacques Rousseau, que debería de comprender:

- Fortalecimiento de libertad: Beck defiende la idea de cruzar una integración vertical (de las Instituciones y los Estados Miembros) con una de integración horizontal (el programa Erasmus, por ejemplo).
- Fortalecimiento de la seguridad social: Volver al concepto de comunidad Europea. Mecanismos de salvaguardia para las personas, no los bancos.
- Fortalecimiento de la democracia: desde el punto de vista del individuo, no de las instituciones, y fomentar la educación cosmopolita europea, mediante la creación del perfil de «individuo europeo», esto es, creando una Europa desde abajo.

En conclusión ¿nos acercamos a una Primavera, Otoño⁵⁸ o Invierno Europeos? Según Ulrich Beck la crisis en la zona Euro ha mermado la legitimidad de la Europa neoliberal. Y se puede apreciar una asimetría entre poder y legitimidad. El poder del capital y de los gobiernos es grande, pero su legitimidad es débil, justo al revés que los que protestan, cuyo poder es mínimo, pero su legitimidad fuerte. En opinión del pensador, estas manifestaciones de descontento tendrían que aprovechar el desequilibrio para acceder a la esfera de la acción transnacional; de otro modo, la Europa alemana seguirá llevando el timón.

Tras el «brexit», la posición de Alemania se fortalece: que el Brexit afianzará el papel de Alemania como líder de Europa, parece una realidad bastante evidente. En su momento, Cameron apoyó las impopulares políticas de austeridad que promovió Berlín durante la crisis financiera, así como el acuerdo para los refugiados que Merkel diseñó con Turquía. Por otra parte, el Reino Unido cuenta con el mayor presupuesto militar de Europa y un cuerpo diplomático de altísimo nivel, y una economía que, si bien no crece a la velocidad deseada, marcha muy bien en comparación con muchos otros países de Europa.

La relación con los polacos ha empeorado desde que el partido nacionalista Ley y Justicia tomó el poder en Polonia en 2015. En Austria, el candidato de extrema derecha, casi sale presidente electo. Sus anteriores aliados se han distanciado, y Reino Unido era un puntal fuerte.

Pero Francia también es un aliado difícil. Recién llegado Macron, en un escenario político frágil, con una economía que se mantiene débil, le impide co-

⁵⁸ Movimientos populares que ocuparon Wall Street y se extendieron por todos los EEUU de América.

laborar en la construcción de un liderazgo fuerte en Europa, y mucho menos en el exterior. El problema es que una de las razones centrales de la razón de ser de la Unión Europea desde un principio fue limitar el poder de Alemania mediante la distribución de papeles de liderazgo entre los países miembros. Así, ¿qué hacer cuando es posible que el futuro de la Unión Europea dependa de una nueva afirmación del poder alemán? Alemania se ve obligada a hacerse cargo después de todo. Se trata de una tarea difícil, pero no es nada nuevo, solo que esta vez, un poco «en solitario».

Mientras tanto, parece muy evidente el hecho de que, en Europa, las cosas de palacio van despacio, y esta circunstancia, curiosamente, favorece e impulsa a mercados y especuladores, quienes parecen haber entendido las leyes del juego muy bien; los retos europeos pasan por replantearse las políticas económicas, más allá de favorecer a la banca y a las grandes empresas solamente.

«*Wer den Pfennig nicht ehrt ist den Taler nicht wert*» 59

Capítulo 4

EL PRECIO ECONÓMICO

Características generales

El proverbio que encabeza este capítulo resume perfectamente el espíritu de la economía alemana: sobre todo, no despreciar el céntimo, o mejor dicho valorar el dinero por lo que es, y lo que cuesta adquirirlo. Esto se traduce en un fuerte hábito de ahorro, característica que está presente en el ADN de todo alemán. Al ser conservadores con las finanzas, los alemanes ahorran mucho e invierten poco⁶⁰, y usan su cuenta bancaria de siempre; este hábito del ahorro va acompañado con otra costumbre financiera: contratar seguros, muchos y de todas clases. Sí, **el sector asegurador** es fundamental en Alemania ya que todo se planifica y cualquier eventualidad ha de cubrirse, ya sean viajes, robo, coche, disputas legales, cristales, ... El más curioso que he visto en mi vida, es el seguro que cubre «aquellos desperfectos que se puedan ocasionar en la casa de alguien cuando se está de visita». Por si acaso, se contrata una «póliza menor» de daños a terceros. ¡Muchos alemanes no hacen visitas sin esta medida de precaución!

En un ámbito más macroeconómico, sobresale la importancia que tiene mantener **la inflación a raya**, que gestiona el Bundesbank directamente; el presupuesto del Estado alemán busca un equilibrio entre el bajo nivel de deuda pública, a la vez que una balanza de pagos por cuenta corriente sin desequilibrios relevantes, con un tipo de cambio estable. En los últimos años, este perfil productivo ha sufrido algunos desequilibrios debido a la reunificación con la RDA.

⁵⁹ «El que no valora el centavo, no se merece la moneda». Gran proverbio alemán que resume su actitud hacia el dinero, y refleja apuros pasados, tales como el espectro de la inflación salvaje y las devaluaciones de la moneda.

⁶⁰ Y menos en vivienda. Muchas familias viven en casas alquiladas.

Este pánico a la inflación encuentra sus raíces en la hiperinflación de 1923⁶¹, que supuso la ruina de muchas familias.

En cuanto a su perfil productivo, Alemania es uno de los tres países con más empresas globales, y en la lista Forbes⁶² de sedes de las 25 empresas más grandes del mundo, compite con Reino Unido, Francia y Holanda. La diferencia es que, otros países como Reino Unido, deben el puesto a la banca, mientras que Alemania «rellena» su puesto de **industria manufacturera, esto es, tejido industrial**. La economía alemana es pues, **una economía de fondo, no de flujo**. En definitiva, una «economía real». Mas del 30% de su PIB procede de este sector. Alemania produce mucho y bien, y todas esas cosas buenas que fabrican, y «que nunca se estropean»⁶³, se venden fuera a buen precio, esto es, la apuesta por las **exportaciones** de bienes consumo —no gran consumo rápido⁶⁴, sino bienes de capital, electrodomésticos línea blanca y línea marrón, automoción, recambios, maquinaria, etc.— eso sí, con el sello y garantía alemanes. Este tejido industrial genera trabajo y tejido social, y es el motor de crecimiento. Otra particularidad, es la localización: al igual que sus ciudades y ciertas competencias soberanas, el tejido productivo no está centralizado, sino repartido por todo el territorio federal, esto es, los *Länder*. Principalmente en el Oeste. Esta particularidad territorial ayuda al reparto de la riqueza, y es parte de su propia historia, cuando Alemania era una región formada por una confederación de reinos y principados independientes, unidos por una misma lengua y dos religiones. Las PYMES alemanas son estables, sólidas y prósperas, gracias a la segmentación del proceso productivo en subprocesos, entre otras cosas. Las empresas pequeñas son **parte de su cadena de suministros** de las grandes. De esta forma, la red productiva tiene carácter matricial; está diseñada de forma similar a su infraestructura logística.

El peso de la financiación corporativa recae sobre los bancos, principalmente, y no tanto en el mercado de capitales, mucho menos popular que en Reino Uni-

⁶¹ República de Weimar; solo se salvaron aquellas familias que tenían dinero «sólido» en bienes «inmunes» a estas vueltas del mercado, como las joyas, por ejemplo.

⁶² Alemania, país imprescindible, pág.74.

⁶³ El posicionamiento de marketing de Alemania está perfectamente definido, comunicado, transmitido y asumido: fiabilidad y seguridad tecnológica.

⁶⁴ El gran consumo rápido se reparte en consumo interno, y el triángulo germanófono: Suiza, Austria, Liechtenstein .

do. La banca participa en mucho más que en el puro préstamo y empréstito: está presente en gestión de patrimonio y asesora activamente la gestión empresarial entre otras cosas.

El capitalismo alemán se caracteriza por el control directo de los *policy makers*, esto es, **un mercado libre directamente intervenido por el Estado** —para que nadie «saque los pies del plato»— que, por otro lado, es el vínculo entre el poder político y el poder económico. Está perfectamente asumido y los alemanes no quieren que sea de otra forma: negociación, consenso y orden («*Ordnung ist das halbe Leben*»)⁶⁵ por encima de todo. El estado marca las líneas de actuación, fija precios, materiales, procedimientos, normativas...etc. para proteger al individuo de abusos eventuales. También se conoce como **Capitalismo con responsabilidad social**. Podríamos decir que es una fórmula a medio camino entre el socialismo y una economía de mercado libre pura y dura.

Entre sus ventajas competitivas, Alemania cuenta con una envidiable **infraestructura logística** (una matriz de tupidas redes de carreteras y autopistas sin peaje y... ¡sin límite de velocidad!⁶⁶, líneas de ferrocarril y aeropuertos convierten a Alemania en «el operador logístico ideal» y uno de los más competitivos del mundo). En segundo lugar, hemos de mencionar la **calificación de la mano de obra**, y la estructura del mercado laboral. Se fomenta la relación universidad-empresas, para que estas últimas conozcan las necesidades y pautas que el mercado demanda. Así, los estudiantes —no solo de universidad, sino de grado medio y *Fachschule*⁶⁷— participan en proyectos de investigación demandado por las empresas, estableciendo vínculos de colaboración con estas, desde edad muy temprana. En medio de la crisis, las empresas alemanas aumentaron un 9% su **inversión en I+D**, —que en estos momentos ronda un 3% de del PIB— cuando el resto de Europa lo recortó. Otra particularidad es el **Sistema Fiscal**, que impulsa el crecimiento corporativo y atrae a multinacionales extranjeras a estar presentes en Alemania. Esta bastante claro que, esta fórmula mágica resulta tan atractiva para las multinacionales extranjeras como la miel a las moscas:

⁶⁵ La mitad de la vida se resuelve con orden».

⁶⁶ El *lobbying* de la Automoción pesa mucho.

⁶⁷ La célebre Formación Profesional alemana.

Estabilidad + Gobernabilidad + Orden + Ventajas Fiscales = Inversión Extranjera

El **nivel salarial** es medio-alto, más bajos que en Austria y Suiza, y no varían sustancialmente pues la inflación está controlada, y el estado de bien estar es muy potente, por lo que la mayoría de las necesidades y prestaciones están cubiertas por el Estado Benefactor (educación obligatoria, sanidad, pensiones, subsidios ...etc). De esta manera, ahorrar es posible. Los salarios se consensuan entre los gobiernos locales y centrales, las empresas, sindicatos y, a veces, los bancos.

Orígenes de este modelo económico

Los orígenes del modelo económico alemán datan del primer gobierno tras la 2.^a Guerra Mundial, y se inspira en la Economía Social de Mercado, y basada en la escuela de Friburgo, en los años 30, que se basaba en el libre mercado interior y exterior (economía abierta). Esta escuela tenía en cuenta al Estado, que jugaba el papel regulador, como árbitro permanente, y corregía los posibles fallos del mercado, sobre todo en el reparto de la riqueza y el sistema de prestaciones sociales.

El Estado alemán se organiza en base a la *Ordnungspolitik*, que ordena los niveles de las instituciones por jerarquía (federal, estatal y local); «se trata de un concepto hegeliano que atribuye al Estado el papel de asegurar la unidad y el orden en la vida del país»⁶⁸.

El reverso de la moneda

Para muchos economistas, sobre todo para los norteamericanos, el modelo alemán puede parecer una aberración, ya que estos se apoyan más en políticas monetarias y flujos financieros. Como todos los modelos, el modelo alemán también tiene sus debilidades y amenazas:

- Excesiva orientación a la exportación, o demasiados huevos en la misma cesta⁶⁹: esto refleja que la demanda interna es escasa, y, además, que la dependencia del exterior es excesiva.

⁶⁸ El modelo económico alemán, Antonio Argandoña IESE BUSINESS SCHOOL Occasional Papers.

⁶⁹ La paradoja del poder alemán, Hans Kundnani.

- La desigualdad creciente: un desempleo alrededor del 4%; Alemania es el segundo país de la Unión Europea —solo superado por la República Checa— con menos paro, de acuerdo con Eurostat, la oficina de estadísticas de la UE. De hecho, la demanda de mano de obra convirtió al mercado laboral alemán en los últimos años en un polo de atracción para trabajadores extranjeros. Pero estas cifras tienen una «cara b» en la desigualdad: la clase media-baja alemana vio cómo sus ingresos disminuían en un 8%, a pesar de un crecimiento de un 22% en términos reales entre 1991 y 2014, el 10% más pobre. En cambio, durante el mismo período, los ingresos del 10% más rico crecieron cerca de un 27%, de acuerdo con el Instituto Alemán para la Investigación Económica⁷⁰. El éxito económico que se ve en las estadísticas no está llegando a las partes más pobres de la sociedad. Por ejemplo, «el nivel de desempleo está a unos niveles históricamente bajos, pero hay muchas personas que tienen trabajos de mala calidad, que cobran poco y que no pueden permitirse una casa y dependen de los subsidios estatales a pesar de estar trabajando», destaca Carsten Koschmieder, politólogo de la Universidad Libre de Berlín.
- «La principal razón por la que Alemania recuperó músculo exportador en los años 2000 fue la bajada de salarios. El crecimiento de los sueldos no fue en proporción con el aumento de la productividad en los últimos años y los trabajadores alemanes no salieron beneficiados por el éxito de las exportaciones alemanas», apunta Kundnani.
- De acuerdo con Fratzscher, el problema está en el largo plazo: ya que, si bien a corto las cosas parecen ir bien, y el crecimiento de entre 1,5% -2% está asegurado, a largo plazo, con unas ratios de inversión pública tan bajas, el sistema social y el bienestar —que al final siempre dependen del sector privado— están en peligro. Alemania invierte mucho fuera, en la OTAN, en la ONU, en la UE. Pero no en interiormente. Y esto merma expectativas de futuro.

⁷⁰ DIW.

- Las inversiones habrían de hacerse ahora, ya que se puede. Advierte del riesgo que supone levantar una economía cuando ha caído ya. Propone políticas más preventivas, en vez de tanto superávit.

Ante la cuestión de economía alemana, los interrogantes más inmediatos son los siguientes: ¿es un modelo sostenible? ¿exportable a otros países? ¿Qué pasará cuando los BRICKS se vuelvan más competentes? Sí; incluso en el plano económico, Alemania habrá de abordar muchos retos, y de la más variada índole.

«*Ordnung ist das halbe Leben*»⁷¹

Capítulo 5

EL PRECIO SOCIAL

Refugiados

Entre 2015 y 2016, más de un millón de demandantes de asilo llegaron a Alemania. En el último año y medio, desde la puesta en marcha en marzo de 2016 del acuerdo entre la UE y Turquía para limitar el flujo migratorio, estas cifras se redujeron drásticamente. Sin embargo, la política migratoria y la integración de los refugiados fue uno de los principales temas de la presente campaña electoral. Un 50% de la población cree que la inmigración y los refugiados son aún la principal preocupación política. Eso es una proporción muy grande. Alrededor de dos tercios dice que ayudar a los refugiados fue lo correcto en 2015 mientras que un tercio cree que se hizo demasiado, la política migratoria fue uno de los principales temas de la campaña electoral. Socialmente, quizá el mayor desafío, tanto a corto como a medio y largo plazo, será la integración de estos refugiados. Una verdadera integración real es algo mucho más difícil de lo que parece, sobre todo porque las políticas de integración no se han hecho a priori, sino a posteriori; al igual que en la vecina Francia, identidad alemana implica un elemento cultural muy fuerte de lo que significa ser alemán y esto se convierte en un desafío cuando tienes una sociedad multicultural. Y es evidente que los atentados no han ayudado a calmar los ánimos de ciertos sectores de la población, que piden cada vez más a intervención de las fuerzas armadas en asuntos internos y se prepara la aplicación de la «Ley de integración», para restringir más las condiciones de los refugiados.

⁷¹ El orden es la mitad de la vida».

Xenofobia y Neonazismo

En el libro, *La potencia reticente*, se señalan dos factores fundamentales para la xenofobia que recorre ciertos sectores del país:

1. El hecho de que la sociedad RDA fuera completamente homogénea: no llegaban extranjeros ni turistas, y a los pocos que llegaban se les mantenía «aislados». No estaban acostumbrados a la diversidad, con lo cual la actitud es más intolerante. Al aparecer nuevos grupos sociales, se les ve con recelo. Para «lidiar» con la multiculturalidad, hay que estar «entrenado». En palabras de Wolfgang Brunner, «falta la experiencia de vivir con el extranjero: en la RDA los militares rusos y los trabajadores extranjeros estaban segregados», reagrupados en otros lugares. Todos ellos organizados en grupos homogéneos»
2. La brecha entre Este y Oeste, excelente caldo de cultivo para actitudes xenófobas: a la situación de homogeneidad, se le añadió la mala situación económica, que ha favorecido enormemente la creación y el fortalecimiento de grupos neonazis, o «cachorros del nazismo», (pág. 110) desde una vida dedicada antifascismo: el totalitarismo y el fanatismo es lo mismo.

En su propia jerga, estos «cachorros del nazismo» llaman a las zonas geográficas donde están presentes «zonas nacionales liberadas», y no solo su argot es paramilitar, sino también su indumentaria, y su música. Se caracterizan por su comportamiento gregario, así como por su violencia extrema. Un ejemplo de ello es el *Movimiento Pegida*, originario de Dresde; tienen entrenamientos paramilitares, y sus propios sistemas de comunicación cifrados.

Internet ha sido una vía inapreciable para su propagación a velocidad de la luz. Ahora su capacidad de difusión es endémica, y sus tendencias claramente delictivas y proclives a la criminalidad más abyecta. No es de extrañar que hayan alcanzado la forma y presencia política.

¿Cuál es la reacción de Gobierno Federal? La Mega, un cuerpo de policía especial que rastrea las zonas frecuentadas por estos grupos y ejerce lo que llaman «represión preventiva». En los últimos tiempos, parece ser que el crimen ha disminuido, gracias a su acción preventiva, pero el terror, cuando menos permanece.

La comunidad Hebrea

En palabras de Judith Hart, directora del *Judische Wochen Allgemeine* con estos brotes de violencia, las generaciones supervivientes de los campos de concentración están empezando a revivir los errores de la época.

Begoña Quesada añade que «Pese a todas las medidas de seguridad permanente ante sinagogas y escuelas, no se ven muchos judíos con el *Kippah* por la calle. El presidente del consejo central de judíos de Alemania, Josef Schuster, se preguntó si tenía sentido diferenciarse de esa manera, sobre todo en zonas conflictivas como en un barrio de mayoría musulmana o si sería mejor cubrirse la cabeza de otra manera. En el 2014, el número de ataques antisemitas aumento un 10%. A pesar de todo, el número de judíos aumento en Alemania, mientras que en el resto de los países de la UE resta cifra se ha reducido».

La Condición Femenina y el Mundo Laboral

Alemania es un país donde la conciliación casa – profesión se hace especialmente difícil, pues la asignación de «roles» entre hombres y mujeres es bastante inflexible.

Los subsidios por natalidad, o «baby cheque», los interminables permisos por maternidad y, la presión fiscal sobre el segundo sueldo, hacen que solo el 50% de las mujeres se reincorporen a la vida laboral; después, se van quedando más y más mujeres por el camino.

Mitos como el de la *Raven Mutter* (madre cuervo) y las tres Ks (Kuche, Kindern, Kirche: cocina, niños, iglesia) frenan el acceso de las madres de familia al trabajo. La madre cuervo es altísimamente criticada si se incorpora al trabajo, ya que esto supone «el abandono» de la prole. La presión social sobre este colectivo es, sencillamente, indescriptible.

El sistema educativo «absorbe» todo el dinero en educación gratis para todos —en un horario reducido de 8:00-13:00— y no queda dinero para guarderías. El ámbito de actuación de las mujeres se circunscribe a las tareas caseras, y muchas de ellas pasan a engrosar las filas de «personas de la tercera edad en pobreza», una vez se han divorciado y no pueden acceder al mercado de trabajo.

Del mismo modo, Alemania es de los países donde más se acusa la brecha salarial por género (un 23% menos de salario para las mujeres, desempeñando el mismo trabajo que los hombres). Verdaderamente es un problema social grande, y no se debe despreciar: los economistas se debaten en deliberaciones interminables a cerca de la idoneidad de incluir el trabajo doméstico en el cálculo de PIB.

El sistema está ideado al final de la segunda guerra mundial, para primero, reconstruir y segundo, hacer crecer un país que habría de reinventarse resurgiendo de las cenizas de una guerra devastadora y despiadada, calculado al milímetro sobre unos cimientos anclados en la mitad del siglo pasado. El cálculo preciso de repartos y presupuestos, así como una severísima asignación de roles, no deja mucho espacio a la flexibilidad «antisísmica» —en el estricto sentido sociopolítico y económico— que tan necesaria puede ser en momentos de crisis.

Capítulo 6

EL PRECIO POLÍTICO

El Sistema de Partidos

Con la intención de no repetir la historia, el sistema electoral aprobado en La Ley Fundamental pretende evitar la implantación de regímenes totalitarios, pero también obstaculiza la entrada de otras formaciones políticas, y/o grupos minoritarios. No se permitirá un solo color político y la capacidad de pacto y de consenso de los partidos políticos alemanas —que contrasta con la polarización de otros países— es citada a menudo como una de las claves de la estabilidad del país. Dos de los tres gobiernos dirigidos por la actual canciller, Angela Merkel, el formado en 2005 y el actual, fueron de «gran coalición», una alianza entre los dos partidos supuestamente rivales: los democristianos de la CDU, y su versión bávara (CSU) y los socialdemócratas del Partido Socialista Alemán (SPD). No obstante, algunos analistas apuntan que el excesivo consenso entre opciones políticas puede tener efectos contraproducentes desde el punto de vista democrático.

Resultados Electorales

Para explicar el precio político que se está pagando en Alemania, no hay más que mirar los resultados electorales, y su variación respecto a años anteriores: como ya se venía vaticinando, Merkel iba a ser reelegida, ahora bien, con menos votos. Este vacío de votos fue aprovechado por partidos de tendencias populistas extremas:

⁷² Slogan de AfD: ¡!!!fuerza, Alemania!!!

Alternative für Deutschland y Die Linke - tanto Alternativa para Alemania como Die Linke (La Izquierda), un partido considerado de extrema izquierda, cuentan con mayores apoyos en el Este del país.

«AfD llegó a obtener un 24% de los votos en unas elecciones estatales en el Este, mientras que en el Oeste no pasaron del 15 % (...). Hace 20 años la gente decía que este proceso llevaría cinco años. Ahora se dice que nos costará al menos otra generación», apuntan los expertos.

Cuadro comparativo resultados desde 2013



El éxito en las urnas de AfD supone de todas formas un coste político alto, pues es sin duda un reflejo consolidado de lo que ocurre en la calle; las conclusiones más inmediatas en del panorama político son:

- a) Un cambio sustancial en el mapa político: la extrema derecha de impronta neonazi tiene representación parlamentaria, y, por el contrario, los grandes partidos CSU y SPD «pierden fuelle». Se rompe el equilibrio.
- b) Ha habido antecedentes de ilegalizar un partido extremista de derecha, el partido de extrema derecha de ideología nacionalista: el NPD (*Nationaldemokratische Partei Deutschlands*). La primera vez, en 2005, la

*Karlsruhe*⁷³ rechazo la propuesta por «carecer de fuerza». Y la segunda en 2010, a pesar de que venía elevada desde el *Bundesrat* por unanimidad, los 16 *Länder*. Aun así, la Karlsruhe no se quería meter en una acción que recordaba a los regímenes totalitarios que en su momento asolaron al país. A pesar de todo, en aquellos momentos AfD no existía. Merkel habrá de formar coalición con los verdes —como hizo Schröder en su momento— y con los liberales FDP, aunque esto pueda significar la salida de Grecia de la UE a instancias de estos últimos.

Elecciones al Parlamento: resultados electorales desde 1949 -⁷⁴

| | CDU/ CSU ⁷⁵ | SPD ⁷⁶ | FDP ⁷⁷ | Die Grü- nen ⁷⁸ | Bünd- nis 90/ Die Grü- nen ⁷⁹ | Die Linke. PDS ⁸⁰ | AfD ⁸¹ | Sonsti- ge ⁸² |
|------|---------------------------|-------------------|-------------------|----------------------------------|--|------------------------------------|-------------------|-----------------------------|
| 2017 | 33,0 | 20,5 | 10,7 | | 8,9 | 9,2 | 12,6 | 5,0 |
| 2013 | 41,5 | 25,7 | 4,8 | | 8,4 | 8,6 | | 11 |
| 2009 | 33,8 | 23,0 | 14,6 | | 10,7 | 11,9 | | 6,0 |
| 2005 | 35,2 | 34,2 | 9,8 | | 8,1 | 8,7 | | 4,0 |
| 2002 | 38,5 | 38,5 | 7,4 | | 8,6 | 4,0 | | 3,0 |
| 1998 | 35,2 | 40,9 | 6,2 | | 6,7 | 5,1 | | 5,9 |
| 1994 | 41,5 | 36,4 | 6,9 | | 7,3 | 4,4 | | 3,5 |
| 1990 | 43,8 | 33,5 | 11,0 | 3,8 | 1,2 | 2,4 | | 4,3 |
| 1987 | 44,3 | 37,0 | 9,1 | 8,3 | | | | 1,3 |
| 1983 | 48,8 | 38,2 | 7,0 | 5,6 | | | | 0,4 |
| 1980 | 44,5 | 42,9 | 10,6 | 1,5 | | | | 0,5 |
| 1976 | 48,6 | 42,6 | 7,9 | | | | | 0,9 |
| 1972 | 44,9 | 45,8 | 8,4 | | | | | 0,9 |
| 1969 | 46,1 | 42,7 | 5,8 | | | | | 5,5 |

continua tabla

⁷³ Tribunal Constitucional Alemán.

⁷⁴ https://www.bundestag.de/parlament/wahlen/ergebnisse_seit1949/244692, 24. 09.2017 .

⁷⁵ Democracia Cristiana.

⁷⁶ Partido Socialista.

⁷⁷ Los liberales (o partido libre: Freie Demokratische Partei).

⁷⁸ Los verdes.

⁷⁹ Alianza 90/Los Verdes.

⁸⁰ La Izquierda, antes Partido del Socialismo Democrático.

⁸¹ Alternativa para Alemania – extrema derecha.

⁸² Otros.

| | | | | | | | | |
|-------------|------|------|------|--|--|--|--|------|
| 1965 | 47,6 | 39,3 | 9,5 | | | | | 3,6 |
| 1961 | 45,3 | 36,2 | 12,8 | | | | | 5,7 |
| 1957 | 50,2 | 31,8 | 7,7 | | | | | 10,5 |
| 1953 | 45,2 | 28,8 | 9,5 | | | | | 16,5 |
| 1949 | 31,0 | 29,2 | 11,9 | | | | | 27,9 |

Sea cual sea el ángulo de visión que se tome, o perspectiva desde la que se observe el problema, la lectura final es que el fanatismo no se puede combatir solo con reformas al código penal, o el endurecimiento de penas; en la línea de lo que Cem Özdemir —primer diputado federal de origen turco— propone «es necesario arremeter y atacar desde la educación y la acción social, programas que están totalmente AUSENTES en el Este, pero sí ABUNDAN en el Oeste».

«Erst die Arbeit, dann das Vergnügen...»⁸³.

Capítulo 7

CONCLUSIONES

Exponemos las conclusiones a modo de DAFO:

| DEBILIDADES + AMENAZAS | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Sistema social de bienestar caro • Demasiados subsidios • Pocas guarderías • Políticas de integración social deficientes • Un espacio europeo poco aprovechado y gestionado muy a la alemana. • Unos costes altos de diplomacia de chequera y misiones de paz, • Mucho dinero fuera: ONU y en la UE | <ul style="list-style-type: none"> • Propagación de grupos xenófobos • Propagación de partidos políticos xenófobos y extremos • Fanatismo de diversa índole. • Colapso de la UE si estos grupos y formaciones políticas crecen. • Colapso del gobierno de coalición • Colapso de las RRII con Estados Unidos. • Crisis del sistema federal. • Crisis del estado del bienestar. |
| FORTALEZAS + OPORTUNIDADES | |
| <ul style="list-style-type: none"> • EL ADN DE LOS ALEMANES contiene: • Seguridad • Orden • Trabajo • Consenso • Innovación. • Grandes inversiones en I+D. • Gobernabilidad • Reconocimiento de errores y hacer las paces con el pasado • Capacidad de reinención y de resurrección. • País de inmigración. | <ul style="list-style-type: none"> • Mercados globales, ASIA y los BRICKS • Inmigración dispuesta a trabajar en Alemania • Una Europa menos alemana • Una Alemania más europea • Un equilibrio político del que ya han disfrutado • Una economía de momento sostenible • Inversiones en i+d • Mayor gasto publico • Población femenina desocupada • Más conciliación laboral para las mujeres. • Una realidad multicultural enriquecedora • Un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas |

⁸³ Primero la obligación, y luego la devoción.

BIBLIOGRAFÍA

1. BECK, U. (2013) German Europe, Cambridge, Polity Press.
2. CAMBA, J. (2012) Alemania, impresiones de un español. Madrid, Renacimiento.
3. DIEKMANN, K. Y REUTH, R.G. (1997) Helmut Kohl: yo quise la unidad de Alemania. Barcelona, Galaxia Gutenberg.
4. FRANTZCHER, M. (2015) die Deutschland-Illusion, Berlin, Hanser.
5. KEMPE, F. (2011) Berlín, 1961. Barcelona, Galaxia Gutenberg.
6. KOHL, H. (1990) HELMUT KOHL, L'Europe est notre destin. Paris, Editions de Fallois.
7. MASER, W. (1991) Helmut Kohl, el reunificador. Madrid, Espasa Calpe.
8. QUESADA, B. (2016) Alemania, el país imprescindible, Madrid, Ediciones Nobel.
9. REQUENA, P. (2017) La potencia reticente. La nueva Alemania vista de cerca. Barcelona, Debate.

FUENTES DE INFORMACIÓN

FUENTES DIRECTAS:

1. ENTREVISTA PERSONAL ver apéndices
2. ENTREVISTA PERSONAL ver apéndices
3. ENTREVISTA PERSONAL, págs 269-270.

PRENSA ESCRITA:

- EI PAÍS
- DIE WELT
- DER SPIEGEL
- PÁGINAS Y SITIOS WEB

| | |
|------------------------------------|--|
| www.bundesarchiv.de | ARCHIVO FEDERAL EN INTERNET |
| www.stiftung-aufarbeitung.de | FUNDACIÓN FEDERAL PARA LA REHABILITACIÓN. |
| www.destatis.de | OFICINA FEDERAL DE ESTADÍSTICA |
| www.tatsachen-ueber-deutschland.de | FRANKFURTER SOCIETÄTS-MEDIEN |
| www.dhm.de/lemo | FUNDACIÓN CASA DE LA HISTORIA |
| www.bundesregierung.de | GOBIERNO FEDERAL |
| www.deutschland.de | FRANKFURTER SOCIETÄTS-MEDIEN |
| www.wahlrecht.de | DERECHO ELECTORAL |
| www.diw.de | INSTITUO ALEMÁN PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA |

«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».

APÉNDICES

- 1. Ex-Kanzler Kohl ist dieses Jahr im Juni gestorben. Welche Erinnerungen haben Sie an ihn?**

Er war ein Fels in der Brandung.

- 2. Wie beurteilen Sie sein Lebenswerk? (Stärken, Schwächen und Anmerkungen)?**

Er hat nachhaltig die Bundesrepublik verändert und große Durchsetzungsfähigkeiten bei der Wiedervereinigung bewiesen.

Gleichzeitig war er sehr nachtragend und hat keinen neben sich geduldet.

- 3. Was ist Ihre Meinung bezüglich Kohls' Profil als Kanzler?**

Er war genau der Richtige Kanzler zu richtigen Zeit.

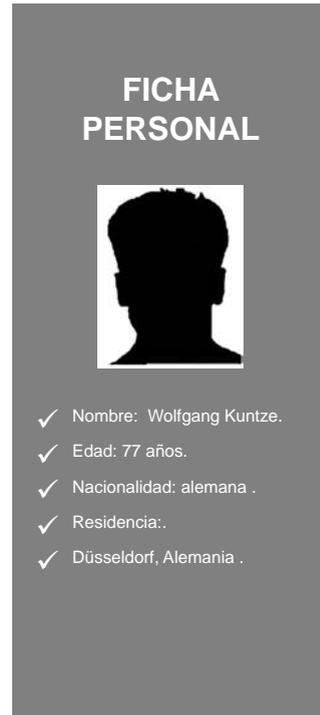
- 4. Was ist Ihre Meinung bezüglich Kohls' menschliches Profil?**

Er war kein angenehmer Typ.

- 5. Wie haben Sie den Fall der Berliner Mauer erlebt?**

Mit großer Verwunderung und Überraschung.

- 6. Was ist Ihre Meinung bezüglich des Wiedervereinigungsprozesses? Was würden Sie daran verbessern?**



Es hätte nicht sofort alles was sich in der DDR bewährt hatte, aufgelöst werden sollen.

- 7. Was sind, Ihrer Meinung nach, die wirtschaftlichen Konsequenzen des Wiedervereinigungsprozesses?**

Die hohen Transferbeträge in die neuen Bundesländer haben eine sehr gute Infrastruktur entstehen lassen, aber keine bedeutenden eigenen Konzerne (z.B. DAX Unternehmen) hervorgerufen.

- 8. Zu einem anderen Thema: Was sind, Ihrer Meinung nach, die**

Konsequenzen der Bundestagswahlen dieser Woche?

Ein noch nicht zu beurteilender Prozess zur Regierungsbildung, da auch Wiederwahlen nicht ausgeschlossen sind.

9. Was sind, Ihrer Meinung nach, die Auswirkungen auf Deutschland und die Europäische Gemeinschaft?

Die Auswirkungen werden vermutlich einen langen Prozess des Auseinanderdriftens der EU Mitglieder beschleunigen. Die Vorstellungen von Herrn MACRON werden auch in zehn Jahren nicht umgesetzt worden sein.

10. Und letztendlich, wie sehen Sie die Zukunft Deutschlands auf sozialer, politischer und wirtschaftlicher Ebene?

Die sozialen Themen werden in den Vordergrund rücken und es wird höhere Ausgaben geben.

Die politischen Auswirkungen sind wahrscheinlich eine stärkere Abgrenzung zum rechten Rand.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen sind weiterhin gut, da die niedrige Arbeitslosigkeit und die gute Wirtschaftslage weiter anhalten wird.

1. Ud. es alemán nacido en España, siempre ha seguido la trayectoria alemana (reunificación, UE...) (cuéntenos su caso, para situarnos).

Nací en Barcelona de padres alemanes. Me críe en Barcelona e hice el Abitur/Selectividad en el Colegio Alemán de Barcelona. En casa con mis padres hablamos alemán. Durante mi juventud seguía vía las noticias los acontecimientos en Alemania.

2. ¿Dónde estaba Ud. cuando cayó el muro?

Estaba estudiando Ciencias Químicas en Basilea, Suiza.

3. ¿Siguió el proceso?

Sí.

4. ¿Es partidario de la unificación?

Sí.

5. ¿Cuál es el balance, en su opinión?

Muy positivo, sin duda. Aunque la primera década post reunificación fue muy dura para la ex Alemania comunista. Al principio, hubo unas expectativas demasiado optimistas y eso luego llevó a un 'desencanto', ya que el proceso real de reunificación económica fue duro y más largo de lo esperado.

FICHA PERSONAL



- ✓ Nombre: Ralf Halbach.
- ✓ Edad: 50 años.
- ✓ Nacionalidad: alemana & suiza.
- ✓ Residencia: Singapur.
- ✓ Profesión: Director General.
- ✓ Perfil académico: PHD Química. Orgánica/MBA. INSEAD.

6. ¿Qué cambiaría del pre y post proceso de reunificador?

Creo que una de las decisiones más controvertidas fue la de la conversión de la ex moneda de la Alemania comunista. Aquí quizás el Gobierno alemán debió haber elegido otro cambio ya que dejó a la Alemania comunista muy poco productiva.

7. ¿Cómo ha influido eso en la comunidad alemana en España?

No creo que haya influido mucho.

8. Recién celebradas las elecciones al Parlamento alemán, ¿que opinión le merece el resultado? ¿Qué opciones hay y cuál sería la ideal?

Una pena que un partido de derecha radical haya sido elegido como tercera fuerza al Bundestag. Seguramente habrá otra gran coalición, quizás con FDP o verdes.

9. ¿Cómo afectará a Alemania? ¿Y a la Unión Europea?

Habrà que ver como el Bundestag reacciona ante el acoso del nuevo partido de ultraderecha y xenófobo.

10. ¿Cómo se ve Europa desde Singapur? ¿Se habla de la UE o está demasiado lejos?

Lamentablemente, Europa todavía se ve como el centro del mundo. Pero el futuro está en Asia y es aquí donde se están creando las economías de futuro. Si Europa no despierta de su letargo, veo un futuro muy incierto para el viejo continente. Sin duda, Singapur, tiene buenas relaciones con Europa, pero está volcado con China, con South East Asia, India, etc. – los colosos del futuro.

11. ¿Qué opinión le merece la situación económica de Alemania, tras los «arreglos» de Schroeder, Agenda 2010?

En estos momentos, Alemania tiene una situación envidiable, con un paro muy bajo y una economía que está funcionando muy bien y creciendo a un ritmo muy rápido.

12. ¿Que opina del peso de Alemania en la UE? ¿le convence el papel que está haciendo?

Si, Alemania y Merkel tienen una política pragmática y razonable.

13. ¿Cómo se compara —o compararía Ud.— la vida en España versus la vida en Alemania? Ya sabe, me refiero a los grandes bloques que marcan las diferencias: Educación / Sanidad / Trabajo / Estado del bienestar...etc

La verdad es que solo he vivido 4 años en Alemania —de 1985 a 1989. Por lo tanto, es difícil para mí responder a esta pregunta.

14. Ud. vivió en Suiza también; ¿qué tipo de economía y estilo de vida le convence más? ¿Por qué?

Prefiero el estilo de vida en Suiza.

15. De los retos a los que se enfrenta Alemania hoy por hoy – inmigración, refugiados, conciliación mujer-trabajo, mini-Jobs, ...

La inmigración y los refugiados y su integración son el gran reto de Alemania.

Esto también decidirá cómo evoluciona la ultraderecha en Alemania.

16. ¿Qué echa de menos de Alemania?

Nada.

17. ¿Hay una presencia alemana grande en Singapur, y en Asia en general?

Todas las empresas multinacionales están representadas en Singapur. Hay un colegio Alemán Europeo y muchas familias de habla alemana (Alemania, Suiza, Austria).

18. ¿Hay muchas empresas alemanas en Asia y Oriente próximo?

Sí.

19. Y, por último, dígame como ve Alemania y la UE a corto, medio, y largo plazo

Hay que competir más y más con Asia. Alemania y Europa tienen que despertar y tomarse el reto asiático muy en serio. O en una década será solamente el destino turístico de asiáticos, sin apenas estructura industrial.

INTERNACIONAL



Los invitados al funeral del ex canciller muestran sus respetos ante el féretro de Kohl situado en el centro del Parlamento en Estrasburgo. / J. GALLUP (GETTY)

CLAUDI PÉREZ. Estrasburgo. El canciller de la reunificación alemana. El arquitecto político del euro. Uno de los artífices de que España ingresara en las Comunidades Europeas. Y un líder, un peón de líder: todo eso, con sus luces y sus sombras, fue Helmut Kohl. Incluso después de su muerte —un auténtico, e inédito, funeral de Estado para Europa— en un mensaje político de primera magnitud, en una sacralidad para Alemania y para la Unión Europea más alemana en sus 60 años de historia. La vida del ex canciller reveló hace unos días que Kohl no quiso un funeral multitudinario en Berlín. Prefería una ceremonia en el Parlamento Europeo, al otro lado del Rin, en Estrasburgo.

Un funeral de Estado europeo en suelo francés para una de las figuras de la Alemania de la posguerra: falleció el pasado 16 de junio a los 87 años, Kohl se dio el lujo de reivindicar con ese último gesto una de las frases que marcaron su trayectoria política, "una Alemania europea: nunca más una Europa alemana".

El cristiano-demócrata Kohl llegó al poder en 1982, con Alemania y Europa partidas por la mitad. Y con la tensión en máximos, supo entenderse con el presidente francés, el socialista François Mitterrand —"su majestad Mitterrand", solía llamarle en el Consejo Europeo—, para reunificar el país y el continente, para poner en marcha el euro (pese a los recelos de su electorado) y para abrir la puerta a varios socios del Este. Una veintena de líderes mundiales, con la alemana Angela Merkel y el francés Emmanuel Macron en primera fila, recordaron en los discursos esa vocación europea de la Alemania de Kohl.

Pero la autoproclamada élite europea ha fallado entrepuestamente por ese flanco en los últimos tiempos: los logros de Kohl, y sobre todo esa filosofía política tan europeísta, contrastan con el primer divorcio en la historia de

El canciller de la reunificación alemana quiso ser despedido en la francesa Estrasburgo. Merkel, Macron, Clinton, González y otros líderes acuden al primer funeral de Estado de la UE

El testamento político definitivo de Kohl



Clinton, Merkel y Macron se saludan ayer durante la ceremonia en Estrasburgo. / FRANCIA HERTZOG (AP)

la Unión —el Brexit—, con la profunda brecha Norte-Sur que ha abierto la crisis del euro, con la fractura Este-Oeste provocada por la crisis de refugiados, incluido con las serias dificultades para funcionar del denominado eje francoalemán, que ahora parece resumarse de la mano de Macron.

La decisión de Kohl de que sus cenizas fueran celebradas en Estrasburgo ha generado polémica en Alemania. Aun así, Merkel hizo ayer un encendido elogio de quien fuera su mentor, pese a que Kohl le dedicó duras críticas ("mi chica", decía de Merkel en un fo-

"A los líderes actuales nos corresponde defender su legado", señaló Merkel

"Nunca más una Europa alemana define su voluntad", afirmó González

to paternalista, "va a acabar con mi Europa"). La canciller, elegante, pasó por alto viejas rencillas. "Sin el canciller de la unificación, la vida de millones de personas que, como yo, vivían al otro lado del muro, no sería la misma", subrayó. "Tuvimos nuestras fricciones, pero a los líderes actuales nos corresponde defender su legado", dijo, consciente del simbolismo de ese funeral de Estado en suelo francés. El expresidente español Felipe González dejó muy claro cuál es ese legado: "Esa frase que dice nunca más una Europa alemana define su voluntad,

su relato político", González, que forjó una gran amistad con el canciller, agregó aún un segundo testimonio político de Kohl: "La economía social de mercado fue su divisa: la dimensión social de Europa nunca fue un estorbo para Kohl". En lo peor de la crisis del euro, Merkel apuntaba en otra dirección —"necesitamos una democracia acorde con el mercado"—, aunque con la recuperación ha suavizado ese mensaje y ahora habla incluso de un presupuesto de la eurozona.

"Para los de mi edad, Kohl es arte y parte de la historia de Europa. Sin esa experiencia vital yo estaríamos aquí. Actué con coraje, con valor", añadió el joven Macron, que calificó al canciller como "un interlocutor clave, un aliado vital, un incansable creador de poemas... pero por encima de todo, un amigo para Francia".

Kohl no hablaba idiomas pero eso no le impidió tejer grandes amistades con González, con Mitterrand o con Bill Clinton ("adoraba a ese hombre", dijo el expresidente de EE UU, "el siglo XXI europeo empieza bajo su batuta").

Todos ellos, y hasta 17 dirigentes europeos y muchos más procedentes de todo el mundo, velaron ayer el féretro de Kohl, cubierto por la bandera europea, en una ceremonia cargada de emoción, algo inusitado en la UE en los últimos tiempos. Felipe González, precisamente, suele decir que los expresidentes suelen ser como jarrones chinos en apartamentos pequeños: se supone que tienen valor, pero más que nada estorbaban. Hasta que en la UE en los últimos tiempos, algunos de esos jarrones tienen todavía poderío como para provocar una última sacudida, para forzar las costuras de Alemania, de Europa y, pese a las advertencias de Kohl —y a las del otro Helmut, el socialdemócrata Schmidt—, las de la Europa más alemana de los últimos tiempos, con permiso del tandem Macron-Merkel y el renacido eje francoalemán, o quizá germanofrancia.

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (Edición del texto Actualizado hasta octubre de 2010)

Artículo 23

[Unión Europea – protección de los derechos fundamentales —principio de subsidiariedad] (1) Para la realización de una Europa unida, la República Federal de Alemania contribuirá al desarrollo de la Unión Europea que está obligada a la salvaguardia de los principios democrático, del Estado de Derecho, social y federativo y del principio de subsidiaridad y garantiza una protección de los derechos fundamentales comparable en lo esencial a la asegurada por la presente Ley Fundamental. A tal efecto, la Federación podrá transferir derechos de soberanía por una ley que requiere la aprobación del Bundesrat. Los apartados 2 y 3 del artículo 79 se aplican a la creación de la Unión Europea, al igual que a las reformas de los tratados constitutivos y a toda normativa análoga mediante la cual la presente Ley Fundamental sea reformada o completada en su contenido o hagan posible tales reformas o complementaciones.

(1 a) El Bundestag y el Bundesrat tienen el derecho de presentar una acción ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a causa de la infracción de un acto legislativo de la Unión Europea contra el principio de subsidiariedad, El Bundestag está obligado a hacerlo a petición de un cuarto de sus miembros. Por ley, que necesita el acuerdo del Bundesrat, pueden admitirse excepciones del artículo 42, apartado 2, frase 1, y del artículo 52, apartado 3, frase 1, para el ejercicio de los derechos que les son reconocidos al Bundestag y al Bundesrat en los Tratados básicos de la Unión Europea.

(2) En los asuntos vinculados con la Unión Europea participarán el Bundestag y los Länder a través del Bundesrat. El Gobierno Federal debe informar en detalle y con la menor dilación al Bundestag y al Bundesrat.

(3) Antes de participar en los actos normativos de la Unión Europea, el Gobierno Federal dará al Bundestag la oportunidad de expresar su parecer. El Gobierno Federal tendrá en cuenta las tomas de posición del Bundestag en las negociaciones. La regulación se hará por una ley.

(4) El Bundesrat debe participar en la formación de la voluntad de la Federación en tanto tuviera que participar en las correspondientes medidas a nivel nacional o en tanto los Länder fueran competentes a nivel nacional.

(5) En tanto los intereses de los Länder sean afectados en una materia de competencia exclusiva de la Federación o en la medida en que la Federación tenga, por lo demás, el derecho de legislar, el Gobierno Federal tendrá en cuenta la toma de posición del Bundesrat. Cuando en su esencia sean afectadas las competencias legislativas de los Länder, la organización administrativa o sus procedimientos administrativos, el punto de vista del Bundesrat en eso habrá de ser tenido en cuenta de forma determinante en la formación de la voluntad de la Federación; la responsabilidad de la Federación por el Estado en su conjunto debe ser mantenida. La aprobación del Gobierno Federal será necesaria para toda cuestión susceptible de implicar un aumento de los gastos o una reducción de los ingresos de la Federación.

(6) Cuando en su esencia sean afectadas competencias legislativas exclusivas de los Länder en las materias de la educación escolar, de la cultura o de la radiodifusión, el ejercicio de los derechos de que goza la República Federal de Alemania en tanto Estado miembro de la Unión Europea será transferido por la Federación a un representante de los Länder designado por el Bundesrat. El ejercicio de los derechos se realizará con la participación del Gobierno Federal y de acuerdo con él; se mantendrá la responsabilidad de la Federación por el Estado en su conjunto.

(7) La regulación de los apartados 4 a 6 se hará por una ley que requiere la aprobación del Bundesrat.

Artículo 79

[Reforma de la Ley Fundamental]

(1) La Ley Fundamental sólo puede ser reformada por una ley que expresamente modifique o complemente su texto. En el caso de tratados internacionales que tengan por objeto un acuerdo de paz, la preparación de un acuerdo de paz o la abolición de un régimen de ocupación o que estén destinados a la defensa de la República Federal, será suficiente, para aclarar que las disposiciones de la

presente Ley Fundamental no se oponen a la conclusión y a la entrada en vigor de tales tratados, incluir en el texto de la Ley Fundamental un agregado que se limite a dicha aclaración.

(2) Una ley de este carácter requiere la aprobación de una mayoría.

de dos tercios de los miembros del Bundestag y de dos tercios de los votos del Bundesrat.

(3) No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en Länder, o el principio de la participación de los Länder en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20.

Artículo 146

[Duración de la vigencia de la Ley Fundamental]

La presente Ley Fundamental que, después de haberse consumado la unidad y la libertad de Alemania, es válida para todo el pueblo alemán, perderá su vigencia el día en que entre en vigor una Constitución que hubiere sido adoptada por libre decisión de todo el pueblo alemán.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN
ESCUELA DIPLOMÁTICA

**AFGANISTÁN: Encrucijada actual
y
perspectivas futuras**

Ignacio Reparaz Camacho
Madrid, septiembre 2017

DEDICATORIA

A mi padre.

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi profundo agradecimiento a mi mujer, Katie Ann Leibert, cuyas magníficas aportaciones y apoyo tenaz han permitido enriquecer y completar en gran medida este trabajo de investigación.

También doy las gracias al Subteniente de Caballería, José Manuel García Ramírez, y a la biblioteca de la Escuela de Guerra del Ejército de Tierra, por su amable ayuda y acceso a los fondos para completar mi memoria.

RESUMEN

El *objetivo principal* de este trabajo de investigación consiste en extraer, mediante un análisis crítico de los actores, características y factores claves del conflicto en Afganistán, unas predicciones y recomendaciones que permitan vislumbrar el horizonte geopolítico afgano más allá de 2017. De la misma manera, mediante una evaluación de dichas variables en conjunto con el pasado y presente más inmediato, se procederá a constatar si se cumple la hipótesis que considera al país afgano como un ‘modelo de Estado fallido’. Para ello, se pretende exponer, entre otros, los factores políticos, socioeconómicos y de seguridad y defensa que han llevado a Afganistán a la coyuntura actual y los factores y elementos que moldearán el futuro. Asimismo, se valoran las opciones con las que cuenta el país para progresar en unas condiciones aceptables de desarrollo, unidad y convivencia pacífica.

La *metodología* empleada ha consistido principalmente en una profundización del conocimiento sobre las características y comprensión de los asuntos afganos a través de un amplio uso bibliográfico, exponiendo a su vez los elementos y factores históricos que han forjado el país, para posteriormente aventurarse a la realización de un diagnóstico orientativo que pretende predecir las tendencias en un horizonte incierto.

Los *resultados* obtenidos, tras el análisis de los factores y situación actuales, descartan la completa adecuación del calificativo de *Estado fallido*, aunque sí de manera parcial, en el caso concreto de Afganistán. Es necesario, no obstante, realizar una somera exposición del resto de conclusiones, perspectivas y recomendaciones obtenidas.

La creación de un Estado afgano estable y viable a medio y largo plazo sigue sin haberse logrado. Esto no significa, como se ha apuntado, que se pueda hablar de manera concluyente a día de hoy de la inviabilidad de Afganistán como nación. Durante este largo y continuo proceso de transformación, Afganistán sigue siendo un Estado frágil enfrentado a desafíos constantes, incapaz de lograr su propia autonomía sin un apoyo externo permanente. El nivel futuro y la naturaleza de esa asistencia proveniente del exterior dependerán de la capacidad del Gobierno afgano para hacer frente a la corrupción, mejorar sus capacidades en la prestación de servicios en todo el país, asegurar unos ingresos suficientes, hacer uso eficaz de los recursos y encontrar una solución política al conflicto actual. A esto se añade la pesada carga que supone sostener un costoso aparato militar y de seguridad, imposibilitando así poder prestar atención suficiente a ámbitos tan cruciales como la situación económica, la deficiencia a nivel de infraestructuras o la crisis humanitaria.

Sin embargo, a pesar de la fragilidad del Estado y debilidad institucional, existe un intento y esfuerzo por conseguir avances en campos que, aunque aún generan fricciones, se extienden desde una mayor libertad de expresión y expansión en la esfera pública y en los medios de comunicación, pasando por un crecimiento del empoderamiento de la sociedad civil a una progresiva modernización de varias esferas. Todavía queda mucho camino por recorrer, por ejemplo, en el ámbito privado de la familia, donde las víctimas de violencia física y psicológica no se encuentran legalmente protegidas, los menores continúan siendo explotados, o donde los derechos de la mujer y status social no están consolidados.

Existe asimismo un largo camino por recorrer en materia de reformas y cambios estructurales. Hay una necesidad creciente por abordar el proceso electoral, siendo las elecciones el principal sostén en el país de un creciente y disputado poder altamente centralizado. Asimismo, la delicada democracia afgana, sostenida por una fragmentada coalición política e inestables alianzas, se enfrenta a retos internos y externos tanto de extremistas islámicos como de grupos de presión y actores estatales regionales. La inclusión de los talibán y la integración de parte de sus militantes en la sociedad y política afgana será esencial a la hora de formar unas estructuras de poder local y regional estables a medio y largo plazo.

Hasta ahora, el sistema político ideado desde Kabul ha logrado gestionar las tensiones, evitando con éxito el surgimiento de conflictos étnicos entre la clase política. Sin embargo, la configuración política existente evidencia un grave faccionalismo, causante de una disfuncionalidad en el desarrollo e intento de creación y fortalecimiento de instituciones eficaces. Esto tiene implicaciones negativas considerables a la hora de manejar el conflicto y ejercer una gobernabilidad efectiva, ya que un liderazgo débil socava las capacidades, compromiso y fiabilidad de las fuerzas y cuerpos de seguridad afganos, de los cuales depende la supervivencia del Estado en su composición actual.

Para poder avanzar con esperanza, la clave reside en una respuesta eficaz del gobierno de Kabul para acometer reformas e intentar contener al creciente número de grupos insurgentes. La continuada inestabilidad, fruto de la presencia insurgente en el país, el aumento de nuevos actores influyentes en el conflicto, y la falta de cooperación a nivel regional significan que un acuerdo político con estos grupos encabezado principalmente por unas negociaciones de paz con líderes talibán siga siendo difícil de alcanzar. Por lo tanto, a día de hoy, las perspectivas sobre la continuación del conflicto son muy reales. Los enfoques políticos que se centran en la obtención de una solución política liderada por los afganos perderán tanto la credibilidad como la capacidad de maniobra y de toma de decisiones consensuadas, si la configuración institucional de Kabul sigue siendo altamente fraccionada y disfuncional en términos de gobernabilidad. Esto ha promovido también la aparición de otros intermediarios y actores regionales, aumentando la tensión y la confusión del formato y participantes en las negociaciones.

En términos económicos, Afganistán sigue dependiendo en gran medida de la ayuda exterior, pero también del comercio ilícito y del narcotráfico. Los líderes afganos deben concentrarse en generar fuentes de ingresos propias, así como en crear un sólido sistema fiscal que permita al Estado asumir los gastos e inversiones necesarias para proporcionar oportunidades de empleo y una mayor calidad de vida a sus ciudadanos, así como en luchar activamente por erradicar una corrupción endémica que ha infiltrado una gran parte los tejidos de la esfera pública y sociedad afganas. Sólo así se podrá construir la confianza necesaria en una buena gobernanza que permita también inclinar la balanza a favor de una estructura de gobierno respetable y verosímil, ganando del mismo modo la batalla ideológica que haga perder apoyo y verosimilitud a la insurgencia.

Una evidencia clara para no poner en riesgo o incluso revertir la limitada estabilidad y el progreso conseguidos en los últimos 16 años, es la acuciante necesidad de aumentar el apoyo político, logístico y militar y financiación externas. Un énfasis en un mayor y mejor reparto de la carga a la hora de gestionar el desarrollo afgano será también clave, acompañado de nuevas modalidades de apoyo, mediante una combinación de asistencia económica y militar proveniente de la comunidad internacional y una intervención política y económica directa de las principales potencias regionales y vecinos afganos. Esto requerirá una cooperación más sólida y verdaderamente inclusiva entre las potencias regionales y Occidente en un contexto complejo de creciente competencia.

Las predicciones y conclusiones a las que llega este trabajo de investigación dibujan un panorama futuro en el que Afganistán seguirá constituyendo un riesgo a nivel global generador de inestabilidad regional que deberá ser atendido de manera constante por parte de toda la comunidad internacional. El compromiso internacional debe continuar siendo permanente y a largo plazo. Los principales factores que se deberán trabajar para generar mayores perspectivas de futuro en el ciudadano afgano serán tanto una mejora sustancial de la cohesión y viabilidad del Gobierno afgano, como la generación de resultados más concretos en el proceso de paz que deriven en una disminución significativa de la violencia. Asimismo, la creación de empleo y nuevas oportunidades mediante el desarrollo de la economía, educación, acceso a la sanidad y la inversión en infraestructuras serán de la máxima importancia. Por encima de todo, se debe garantizar la seguridad para que el resto de factores (construcción de capacidades, reformas, desarrollo, etc.) puedan prosperar. La clave radicará en un verdadero compromiso a largo plazo para un Afganistán moderno con una estructura de gobierno legítimo que tenga realmente en cuenta la idiosincrasia del país a nivel regional y local y que sea consecuente a la hora de atender asuntos como la descentralización, la especial gobernanza del tribalismo pastún y la corrupción endémica. La consecución de estabilidad y legitimidad política del gobierno a nivel local son primordiales. Solo de esta manera se logrará influir la confianza y esperanza en el futuro que tanto ansía el pueblo afgano.

ABREVIATURAS

AAF- Afghan Air Force

ACJC- Anti-Corruption Justice Center

AFET- European Parliament's Committee on Foreign Affairs

ALP- Afghan Local Police

ANA- Afghan National Army

ANDS- Afghan National Development Strategy

ANDSF- Afghan National Defense and Security Forces

ANP- Afghan National Police

ANPDF- Afghan National Peace and Development Framework

APTTA- Afghanistan-Pakistan Transit Trade Agreement

AQIS- Al-Qaeda in the Indian Subcontinent

ASI- Afghan Security Institutions

BSA- Bilateral Security Agreement

CAPD- Cooperation Agreement on Partnership and Development

CIA- Central Intelligence Agency (US)

COIN- Counterinsurgency (US)

CSTC-A- Combined Security Transition Command-Afghanistan

DRA- Democratic Republic of Afghanistan

EAPC- Euro-Atlantic Partnership Council (NATO)

ECC- Electoral Complaints Commission
ECO- Economic Cooperation Organisation
EEAS- European External Action Service
EM- Estado Miembro (UE)
ESP- Empresa de Seguridad Privada
ETIM- East Turkestan Islamic Movement
EUPOL- European Union Police Mission in Afghanistan
FATA- Federally Administered Tribal Areas
FTO- Foreign Terrorist Organisation (US)
HIG- Hezb-e-Islami Gulbuddin
HoA- Heart of Asia
HOO- High Office of Oversight
HPC- High Peace Council of Afghanistan
IDH- Índice de Desarrollo Humano
IDLG- Independent Directorate of Local Governance
IEC- Independent Election Commission
IED- Improvised Explosive Device
IMF- International Monetary Fund
IMU- Islamic Movement of Uzbekistan
IMU/T- Islamic Movement of Uzbekistan/Tajikistan
INFOOPS- Information Operations
ISAF- International Security Assistance Force (NATO)
ISI- Inter-Services Intelligence Directorate (PK)
ISKP- Islamic State Khorasan Province
JuA- Jamaat-ul-Ahrar
JUI- Jamiat-e Ulema Islam
LDC- Least Developed Country

LET- Laskhar-e-Tayyiba

MOAB- Massive Ordnance Air Blast

NACC- North Atlantic Cooperation Council (NATO)

NATO/OTAN- North Atlantic Treaty Organization/Organización del Tratado del Atlántico Norte

NDS- National Directorate of Security

NPP- National Priority Programme

NSR- New Silk Road

NTM-A- NATO Training Mission-Afghanistan

NUG- National Unity Government (AF)

OBOR- One Belt and One Road

OEF- Operation Enduring Freedom (US)

OIC- Organisation of Islamic Cooperation

OSC- Organizaciones de la Sociedad Civil

PDPA- People's Democratic Party of Afghanistan

PIB- Producto Interno Bruto

PfP- Partnership for Peace

PPP- Purchasing power parity per capita

PRT- Provincial Reconstruction Team

QCG- Quadrilateral Coordination Group

RECCA- Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan

RSM- Resolute Support Mission (NATO)

SAARC- South Asian Association for Regional Cooperation

SCO- Shanghai Cooperation Organisation

SIGAR- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (US)

SIPRI- Stockholm International Peace Research Institute

SMAF- Self-Reliance through Mutual Accountability Framework

SOF- Special Operations Force

SOFA- Status of Forces Agreement

- SPA- Strategic Partnership Agreement
- TAAC- Train, Advise, and Assist Commands
- TAPI- Turkmenistán-Afganistán-Pakistán-India
- TFA- Trade Facilitation Agreement
- TTP- Tehrik Taliban-i-Pakistan
- UE- Unión Europea
- UNAMA- United Nations Assistance Mission in Afghanistan
- UNDP- United Nations Development Programme
- UNHCR/ACNUR- United Nation High Commissioner for Refugees/Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- UNODC- United Nations Office on Drugs and Crime
- USGS- United States Geological Survey
- WTO- World Trade Organisation

I. INTRODUCCIÓN

Analizar el pasado y presente de Afganistán recolectando datos y analizando dicha información es tarea fácil en comparación con el reto que supone predecir o lograr anticipar el panorama futuro afgano dando sentido a esos mismos datos y al resultado del análisis. Es esta una empresa ardua debido al número de incertidumbres y preguntas que se ciernen sobre el país asiático. Además, lograr una verdadera comprensión sobre un tema tan complejo representa una dificultad añadida, debido al razonamiento y diferente perspectiva del analista a la hora de entender las motivaciones subyacentes bajo el comportamiento afgano en esta situación de conflicto.

Investigaciones previas sobre un tema tan crucial y de interés en auge en el marco regional e internacional, pero últimamente también europeo, han centrado sus esfuerzos en su mayor parte en llevar a cabo un análisis de la cuestión, exponiendo los elementos y factores que caracterizan al país, su sociedad, relaciones y funcionamiento. Esta memoria se incluye dentro de aquellas obras que tienen por objetivo ir más allá y aventurarse en intentar desentrañar de una manera pormenorizada lo que está por llegar. Por lo tanto, el verdadero reto consiste realmente en profundizar en el tema, extrayendo de todos los análisis, informes, libros, opiniones y artículos usados, unas predicciones sugerentes y recomendaciones que permitan vislumbrar el horizonte afgano más allá de 2017, enriqueciendo así el entendimiento del lector desde esta particular perspectiva.

El trabajo intenta asimismo ofrecer al lector un conocimiento lo más amplio y actualizado posible sobre las razones que han llevado a Afganistán a la coyuntura actual y los factores y elementos que van a moldear el futuro.

La memoria valora y expone las posibilidades con los que cuenta Afganistán para progresar en unas condiciones aceptables de desarrollo, unidad y convivencia. El trabajo también dibuja los futuros escenarios afganos en términos políticos, diplomáticos, económicos, así como en materia de cooperación regional y de seguridad y defensa.

Se ha discutido en numerosas ocasiones hipótesis sobre la viabilidad del país afgano, su supuesta condición de Estado fallido y la mejor manera de intervenir para conseguir un desarrollo y prosperidad estables. Las mismas son también objetivos de este trabajo.

Ampliar conocimientos y comprender más sobre la compleja cuestión afgana es, sin duda, un reto apasionante que requiere una compleja capacidad de análisis y comprensión de fuentes e investigación multinivel para la que sin duda me he considerado preparado tras la realización del Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales de la Escuela Diplomática.

Por otro lado, para poder llegar a conclusiones claras al respecto y entender el estado de la encrucijada actual, así como lograr discernir el futuro, se debe haber entendido primero tanto la historia como la evolución del pueblo afgano mediante un análisis de los eventos más relevantes de esa línea cronológica:

Desde que las fuerzas soviéticas entraran en Afganistán hace ya casi cuarenta años, el país ha sido una víctima perpetua de la guerra, de la violencia y del conflicto. La agitación constante y su valor geoestratégico ha arrancado al país de un camino pacífico de progreso y lo ha situado en el centro de atención de la escena internacional. Lo que antes era un país estable en vías de modernización y un modelo a seguir para otros Estados de la región, se ha convertido en un país que aún se niega a aceptar el calificativo de Estado fallido. Cien años de progreso social, político y económico fueron destruidos y más de dos millones de personas murieron y otros diez millones huyeron por la inseguridad, persecución y conflicto constantes. No existen muchos indicadores de que Afganistán vaya a convertirse en un lugar mucho más seguro a corto o medio plazo, aunque es indudable que la situación ha mejorado considerablemente respecto al 2001, momento en el que el régimen talibán es derrocado. Aunque se puedan criticar un gran número de cuestiones, como la política llevada a cabo por la comunidad internacional en Afganistán, las intervenciones y la imprudencia e irresponsa-

bilidad recientes de los dirigentes afganos, se debe admitir que la situación por aquel entonces era insostenible tanto en niveles de pobreza como de desarrollo, con una crisis que provenía en su mayor parte de las políticas talibán que regían el país. Aunque también se deban reconocer errores e irregularidades en la provisión de servicios y financiación, y áreas de mejora como la gobernabilidad, inversión e infraestructuras, el afgano de a pie vive una situación mejor que la que vivía hace años bajo el gobierno talibán. Por tanto, aunque la intervención internacional (y muy especialmente la de EE.UU.) pueda haber cometido fallos y haya amplio margen de mejora, en modo alguno dicho apoyo puede ser calificado de contraproducente y en ningún caso inútil.

En la actualidad se debate cómo lograr un gobierno realmente efectivo, transparente y honesto, un ejército y policía bien entrenados, motivados y autosuficientes, así como una economía productiva que consiga arrancar de una vez por todas. La guerra, alimentada por la injerencia de grupos terroristas, así como de otros países limítrofes y actores regionales, continúa haciendo inviable el escenario de estabilidad necesario para el desarrollo. Asimismo, la mala gobernanza, que incluye sistemas de corrupción enraizados y un débil Estado de derecho, no permite a Afganistán progresar adecuadamente. La retirada de la mayor parte de las tropas internacionales entre 2011 y 2014 dejó un frágil ambiente de inseguridad y una economía nacional en mayores dificultades todavía. Desde las disputadas elecciones presidenciales de 2014, la fricción entre las dos partes del gobierno de coalición ha impedido al aparato gubernamental implementar reformas urgentes, especialmente en temas de gobernabilidad, desarrollo y anticorrupción. Esto ha calado en la sociedad afgana y el descontento público y las dudas sobre la legitimidad del Gobierno han aumentado exponencialmente. Aunque un número de tropas parte de la Alianza Atlántica lideradas por EE.UU. han permanecido en el país para entrenar y asesorar a las fuerzas del Gobierno afgano, el país intenta por todos los medios de evitar que vuelva a convertirse en una plataforma para la insurgencia y el terrorismo internacional y, en definitiva, en construir un futuro más próspero de lo que han visto los afganos en estas últimas décadas de conflicto ininterrumpido.

La estructura de la memoria está organizada en varios capítulos en los que se ha intentado englobar de manera coherente cada uno de los aspectos relevantes

que conforman el presente, pasado y futuro de Afganistán. Se comienza con un análisis general del país que incluye una breve descripción geográfica y reseña histórica, así como una explicación del origen del conflicto que logre situar al lector antes de abordar en detalle cada capítulo. Es importante comprender la manera en que el pueblo afgano ha forjado su historia para entender el significado e identidad de su población, comunidades, cultura e interacción regional.

Seguidamente, el trabajo entra de lleno a analizar tanto la situación política y socioeconómica, como la organización básica del Estado afgano en términos políticos, administrativos y sociales.

El trabajo continúa con un análisis geopolítico de la región y los principales actores que ejercen influencias en el tablero de ajedrez afgano. Se realiza asimismo un estudio del papel de las fuerzas y cuerpos de seguridad afganos, el rol del contingente militar aliado y de la comunidad internacional en general. Los grupos insurgentes serán también pasados a escáner, así como los escenarios de conflicto y posible resolución.

La política exterior y diplomacia afganas, y los esfuerzos de las negociaciones para la consecución de la paz engloban el último punto antes de abordar las perspectivas futuras, recomendaciones y conclusiones a las que se han llegado.

II. DESCRIPCIÓN GEOGRÁFICA¹

El territorio afgano comprende una superficie de 652.225 km, de los que alrededor de un 75% es terreno montañoso². La cordillera del Hindukush, con 600 km² de longitud, lo cruza de suroeste a noreste, condicionando de alguna u otra manera las facetas políticas, económicas, sociales y defensivas que configuran la vida afgana. Este macizo montañoso compartimenta gran parte del territorio y dificulta en gran medida las comunicaciones entre las distintas provincias, existiendo un gran número de regiones prácticamente incomunicadas durante ciertos meses de invierno. Estas dificultades comunicativas son relevantes entre la capital y el norte del país, existiendo zonas muy precariamente conectadas que no dispusieron de rutas sólidas hasta la creación del túnel de Salang por los soviéticos en 1964³, que se mantiene activo como paso estratégico clave a día de hoy y el cual es objetivo de multitud de ataques.

En la región más occidental de la cordillera del Hindukush surge la cadena montañosa del Paropamisú, localizada al norte de Herat y al sur de Badghis. Al noroeste existe un área de sierras de altura reducida muy accidentadas y varias llanuras. Al sur del Hindukush aparece una zona desértica llana y árida que conecta con los desiertos del Baluchistán pakistaní e iraní.

En la alta Cordillera del Pamir se encuentra el corredor de Wakhan⁴, haciendo frontera con China al noreste. Aunque este paso permanece cerrado durante al

¹ Mapa (Ver: TABLA DE ILUSTRACIONES).

² OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN - MAEC. (2017), Ficha país: República Islámica de Afganistán, p. 1.

³ BALLESTEROS, M. (2011), «Documento de Análisis del IEEE 12/2011 Análisis Geopolítico de Afganistán», *Ministerio de Defensa*, N.º 12/2011, p. 2.

⁴ *Ibid.*

menos cinco meses al año debido a la nieve, se trata de un futuro potencial corredor energético para tramos alternativos de gaseoductos y oleoductos en dirección a China.

Afganistán se divide por lo tanto en tres regiones⁵ con marcadas diferencias: las llanuras centroasiáticas situadas en el norte surcadas por los ríos Amur Daria y Sir Daria⁶, vitales para la agricultura del país; las tierras altas centrales, incluido el Hindukush; y las mesetas del suroeste, cuya composición es básicamente desierto y paisajes semiáridos.

Las porosas fronteras exteriores afganas fueron históricamente impuestas y no son fronteras forjadas por la naturaleza y accidentes geográficos, por lo que en su mayor parte carecen de un control efectivo, lo que facilita el movimiento de grupos insurgentes, el tráfico ilícito de drogas y material armamentístico, entre otros.

La orografía, unida a un clima continental muy duro en invierno, aumenta la importancia de la tribu frente a un gobierno central con dificultades para ejercer suficiente influencia, control y supervisión en todo el territorio. Esta geografía y clima ha favorecido igualmente la aparición de estrategias asimétricas como la guerrilla, y la población afgana se encuentra con que muchas veces tiene que gestionar por cuenta propia servicios públicos que deberían ser provistos por el Estado central.

⁵ CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL - CESEDEN. (2016), «Acción exterior de España en Afganistán: Lecciones aprendidas», *Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE*, 09/2016, p. 18.

⁶ BALLESTEROS, M., Op. cit, p. 3.

III. RESEÑA HISTÓRICA

Para realizar un análisis pormenorizado de la situación actual en Afganistán, así como intentar discernir los factores más relevantes que asumirán un protagonismo en el futuro, se debe analizar primero su historia para adquirir una adecuada comprensión del país y entendimiento de la situación y estrategia internacional del conflicto afgano.

La *Loya Jirga*⁷, o Gran Asamblea liderada por los jefes tribales afganos, se crea en la capital afgana en 1725. Son estos mismos líderes los que fundarán el Estado afgano en 1747, bajo control de una monarquía perteneciente a la tribu pastún de los *adbadiés* (o *Durrani*), que consiguieron extender el reino por la región del norte y por el este (que incluyó el Punjab, Beluchistán y Cachemira). De esta manera se consolidó lentamente y de manera frágil un imperio de mayoría pastún, donde otras etnias como la uzbeka y la tayika no lograron la relevancia que en esos momentos disfrutaban los pastunes. Es por ello que estos últimos poseen un sentimiento étnico y de tribu bastante más acentuado que el presente en nacionalistas afganos⁸.

Esta frágil monarquía gobernada por pastunes étnicos fue fundada por Ahmad Shah Durrani⁹, quien bautizó al país con el nombre de Afganistán (tierra de los afganos). La monarquía tiene su origen en las continuas rivalidades entre diferentes facciones pastún, a veces auspiciadas por sus propios vecinos regiona-

⁷ Ibid, p. 6.

⁸ Ibid.

⁹ KATZMAN, K. (2017), «Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy», *Congressional Research Service*, 7-5700, RL30588, p. 1.

les. Durrani fue un oficial de alto rango en el ejército de Nadir Shah, gobernante de Persia. Al ser este último asesinado, se debilitó gravemente el control persa sobre Afganistán.

Con el transcurso del tiempo, Kabul pasó a estar controlado políticamente sólo por la etnia pastún, y poco a poco las etnias restantes fueron relegadas a un segundo plano y alejadas de cualquier puesto de poder gubernamental central. Este es uno de los motivos de las constantes revueltas actuales entre etnias en Afganistán.

Con la intervención del imperio británico en la India emerge la lucha frente al imperio zarista por controlar Afganistán, fruto de la disputa geoestratégica en Asia Central durante el siglo XIX que mantuvieron ambos imperios y que pasó a ser denominada como el *Gran Juego*. Ante la imposibilidad de conquistar el país afgano, estas dos potencias acordaron mantener a Afganistán como un «Estado colchón» entre ambos¹⁰.

Al mismo tiempo, un sólido gobernante surge en Kabul en 1826, Dost Muhammad Khan¹¹, el cual solicita ayuda de los rusos, lo que preocupa a Gran Bretaña, que considera que los afganos amenazaban por entonces el control británico de la India. Este miedo llevará en 1838 a la decisión británica de intervenir en Afganistán, iniciando así la primera guerra anglo-afgana entre 1839 y 1842 de las tres que tendrán lugar. Casi toda la fuerza británica, de 4.500 efectivos, fue aniquilada en esa guerra. Esta derrota y el avance del imperio ruso en la región desencadenó la segunda guerra anglo-afgana de 1878 a 1880. Tras dicha confrontación, los ingleses procedieron a intentar conseguir influenciar políticamente a los jefes de las tribus pastunes para conseguir firmar algún tipo de tratado. Dicha victoria política británica no logró conseguirse de la misma manera en el terreno militar.

Otra figura histórica relevante para el pueblo afgano fue el rey Amanullah Khan (1919-1929)¹², quien poco después de asumir el poder lanzó una serie de ataques contra las fuerzas británicas ubicadas en Afganistán (lo que la convertiría en la tercera guerra anglo-afgana, la única no iniciada por los británicos)

¹⁰ BALLESTEROS, M., Op. cit, p. 3.

¹¹ KATZMAN, K., Op. cit, p. 1.

¹² Ibid.

con la que finalmente obtuvo la independencia completa. Es difícil dilucidar el vencedor de dicha guerra, pero se considera que fue una victoria táctica británica al conseguir repeler la invasión y ocupación afgana en territorio indio, aunque la misma fuera a costa de asumir un gran número de bajas, el doble de tropas anglo-indias en comparación con las afganas. El *Tratado de Rawalpindi* (8 de agosto de 1919)¹³ puso fin a la guerra y los ingleses se vieron obligados a renunciar al dominio sobre Afganistán, reconocido en el tratado, aunque los ingleses obtuvieron también ventajas políticas al lograr que los afganos reconocieran la *Línea Durand*¹⁴ y el compromiso a no interferir en el lado británico de la línea.

El rey Khan fue considerado un modernizador secular y presidió un gobierno en el cual participaron todas las minorías étnicas¹⁵. Después de una breve toma de poder por un tayiko étnico, el rey Habibullah Kalakani, el rey Mohammad Nadir Shah gobernó desde 1929 firmando un tratado de no agresión con la URSS en 1931, fortaleciendo la posición de neutralidad afgana, hasta que fue sucedido en 1933 por el último rey de Afganistán, Mohammad Zahir Shah (1933-1973)^{16y17}.

Los Durrani vieron el fin su hegemonía con este último reinado. Zahir Shah es recordado con cariño por muchos afganos por promulgar una constitución en 1964 que estableció una legislatura nacional y promovió las libertades de las mujeres, incluida la abolición del requisito de cubrirse la cara y el cabello.

El rey Shah construyó unos vínculos significativos con el gobierno soviético al establecer una relación política y de compraventa de armas con la Unión Soviética. Además, los soviéticos construyeron grandes proyectos de infraestructuras en Afganistán durante dicho reinado, como el túnel Norte-Sur de Salang y el aeródromo de Bagram¹⁸.

¹³ RUÍZ ARÉVALO, J. (2014), *Afganistán. Claves para entender el pasado. Pistas para intuir el futuro*, Granada, Editorial Universidad de Granada, Mando de Adiestramiento y Doctrina, p. 68.

¹⁴ En 1893, sir Henry Mortimer Durand, un alto funcionario de la **Administración británica**, trazó una línea de alrededor de 2400 km definiendo el extremo occidental de la India británica.

¹⁵ KATZMAN, K.. Op. cit, p. 1.

¹⁶ ALIBAYOV, E. (2016), «(II) In Search of National Identity: Afghanistan's Enduring Rivalry», *PolicyLabs*, (en línea: <https://policylabs.wordpress.com/2016/11/15/ii-in-search-of-national-identity-afghanistans-enduring-rivalry/>).

¹⁷ KATZMAN, K., Op. cit, p. 1.

¹⁸ Ibid.

Este período fue el verdadero apogeo de la Guerra Fría, donde los EE.UU. trataron de impedir que Afganistán cayera en la órbita soviética planteando una estrategia de cerco que pasó a denominarse la estrategia de contención de Kennan para evitar un mayor expansionismo de la URSS.

Richard Nixon visitó Afganistán en 1953 en calidad de vicepresidente, y el presidente Dwight Eisenhower lo hizo en 1959. El presidente John F. Kennedy recibió al rey Zahir Shah en 1963¹⁹. Los Estados Unidos trataron de proveer ayuda suficiente a los afganos para contrarrestar la influencia soviética, proporcionando apoyo al sector agrícola y al desarrollo. Entre los principales proyectos financiados por los EE.UU. se encuentran un gran proyecto de regadío e hidroeléctrico mediante la construcción de la presa de Kajaki en la provincia de Helmand²⁰.

Afganistán cae en un periodo de inestabilidad en la década de 1970 durante la Administración de Nixon, cuando el Partido Comunista y los movimientos islámicos crecían con fuerza. El rey Zahir Shah fue derrocado mientras recibía tratamiento médico en Italia con un golpe de Estado liderado por su primo Mohammed Daoud Khan, que proclamó la república. En 1978 se instauró un gobierno procomunista que trató de imponer rápidamente un cambio socialista radical más pragmático en una sociedad tradicional, en parte mediante la redistribución de tierras y la incorporación de mayor número de mujeres al gobierno. Para llevar a cabo un proyecto modernizador de tales dimensiones, se intentó debilitar la oposición mostrada por los jefes tribales y religiosos. Esto también provocó la rebelión de partidos islámicos opuestos a movimientos que consideraban leyes e influencias extranjeras que habían sido impuestas por la fuerza y que eran contrarias a la tradición islámica y al código pastún²¹.

El programa modernizador apoyado por la URSS también sostenía la idea de crear un Pastunistán²², lo cual era por otro lado totalmente contrario a los intereses pakistaníes. Zulficar Ali Bhutto, primer ministro de Pakistán, llegó incluso a promover una conspiración contra Daoud Khan de la mano de los líderes pastunes más fundamentalistas. Dichos planes conspiratorios fueron un fracaso que

¹⁹ Ibid, p. 2.

²⁰ Ibid.

²¹ BALLESTEROS, M., Op. cit, p. 6.

²² Ibid, p. 7.

obligaron a los líderes pastunes a refugiarse en Peshawar (Pakistán). Desde allí, comenzaron en 1976 a reclutar milicias de todo el mundo islámico para luchar contra Khan y los rusos a través de una infraestructura organizada por el partido islámico de Hekmatyar.

Daoud Khan fue derrocado y fusilado en abril de 1978 por oficiales militares del *PDPA (People's Democratic Party of Afghanistan)* en la Revolución Saur²³. Estos hechos dieron paso a un nuevo gobierno centrado en la unidad nacional, una justicia socioeconómica y el respeto y seguimiento del islam.

Tras el tratado de amistad, cooperación y buena vecindad firmado por Moscú y Kabul el 5 de diciembre de 1978, tropas soviéticas penetraron en Afganistán justo un año después con la excusa de proteger al gobierno afgano.

El 27 de diciembre de 1979 la Unión Soviética envió tropas para evitar mayores avances de las milicias islámicas, cuyos miembros eran conocidos como *muyahidín* (combatientes islámicos). Después de la invasión, los soviéticos colocaron al manejable Babrak Karmal como líder en el poder.

Las fuerzas de ocupación soviéticas ascendieron a unos 120.000 efectivos dotados de armamento pesado, asistidos por fuerzas militares de la *DRA (Democratic Republic of Afghanistan)* de entre 25.000-40.000 efectivos, suplementadas por cerca de 20.000 fuerzas paramilitares y tribales de la milicia. Sin embargo, las fuerzas soviéticas y afganas no pudieron pacificar las zonas rurales, en parte porque las fuerzas de la DRA estaban plagadas de deserciones.

La intervención rusa fue considerada un movimiento hostil por la Administración americana, liderada en esos momentos por Ronald Reagan, el cual se decantó en 1985 por ayudar a la insurgencia levantada en contra de los soviéticos. De esta manera, los muyahidín se beneficiaron de las armas de EE.UU., provistas a través de la *CIA (Central Intelligence Agency)* en cooperación con el *ISI* paquistaní (*Inter-Services Intelligence Directorate*) y junto con Arabia Saudita y China.

El armamento incluía sistemas antiaéreos portátiles de guía por infrarrojos, denominados *Stinger*, que resultaron altamente eficaces contra los aviones y helicópteros soviéticos.

²³ KATZMAN, K., Op. cit, p. 2.

Ya en estos momentos hubo algunos que advirtieron el hecho de que una estructura de poder post-soviética en Afganistán podría ser contraproducente y adversa a los intereses estadounidenses debido a que gran parte de la ayuda encubierta estaba siendo canalizada hacia grupos islamistas²⁴.

La guerra se tornó realmente difícil para los soviéticos, con unas pérdidas que ascendieron a unos 13.400 soldados rusos, en parte debido a la eficacia de los misiles *Stinger* en derribar helicópteros soviéticos y aviones de ala fija. Las bajas situaron a la opinión interna soviética en contra de la guerra, causando una fatiga y baja aprobación por parte de la sociedad rusa en general, lo que forzaría la retirada soviética en febrero de 1989²⁵ de la mano de Gorbachov.

La retirada fue completada el 15 de febrero de 1989, tomando las riendas del país el débil gobierno de Najibullah. Por esas fechas, los EE.UU. y la URSS intentaron un arreglo político del conflicto afgano, el cual se vio acelerado por el colapso de la Unión Soviética en 1991, que redujo drásticamente la capacidad de Moscú para apoyar regímenes comunistas en el extranjero. Aun así, Rusia apoyó durante cierto tiempo a varias facciones afganas con equipo militar y asistencia técnica para intentar frustrar y mitigar la militancia islámica que emanaba del país. El 13 de septiembre de 1991, Moscú y Washington acordaron detener conjuntamente la ayuda militar a los combatientes afganos a partir del 1 de enero de 1992.

Tras la retirada de las tropas soviéticas en 1989, Najibullah aún disfrutaba del apoyo financiero y asesoramiento soviético, pero su postura se debilitó rápidamente en cuanto los soviéticos cortaron dicho apoyo en enero de 1992. Tras una serie de luchas internas, Najibullah cayó y el régimen de los muyahidín comenzó el 18 de abril de 1992.

La caída de Najibullah expuso rupturas claras entre las diferentes facciones muyahidín. En virtud de un acuerdo entre los principales partidos, Burhannudin Rabbani se convirtió en presidente en junio de 1992, el cual no logró un apoyo duradero, lo que provocó que el resto de partidos continuaran inmersos en luchas internas por la sucesión.

²⁴ Ibid, p. 3.

²⁵ BALLESTEROS, M., Op. cit, p. 7.

En 1993-1994, clérigos islámicos y estudiantes afganos, la mayoría de origen rural y pastún, formaron el movimiento talibán. Muchos eran muyahidines que, desilusionados con el conflicto entre los partidos muyahidín, se habían trasladado a Pakistán para estudiar en madrasas, principalmente de la escuela *Deobandi*²⁶ del islam. Algunos dicen que esta interpretación del islam es similar al wahabismo practicado en Arabia Saudita, aunque las prácticas de los talibán eran también consonantes con las tradiciones tribales pastún más conservadoras. El Mullah Muhammad Umar, líder talibán, y la mayoría de los altos cargos del régimen eran pastunes Ghilzai, que predominan en el este de Afganistán y son rivales de los pastunes Durrani, predominantes en el sur.

Los talibán habían considerado al gobierno de Rabbani como débil, corrupto y anti pastún, y los cuatro años de guerra civil entre los grupos muyahidín (1992-1996)²⁷ crearon un apoyo popular que creía a los talibán capaces de ofrecer estabilidad. Con la ayuda de las defecciones, los talibán lograron tomar el control de ciudades como Qandahar en 1994 y a comienzos de 1995 ya estaban cerca de Kabul. Ese mismo otoño capturaron la provincia de Herat, en la frontera con Irán. Un año después, en septiembre de 1996, las victorias de los talibán cerca de la capital afgana forzaron la retirada de Rabbani y Masoud al norte de Kabul. Los talibán tomaron el control de Kabul el 27 de septiembre de 1996 para después ahorcar a Najibullah, a su hermano y a sus ayudantes al entrar los talibán en las instalaciones de la ONU que los protegían²⁸.

El régimen talibán en el poder perdió rápidamente todo apoyo internacional y local al imponer una estricta adhesión a las costumbres y tradiciones islámicas en las áreas bajo su control, empleando duros castigos, incluyendo ejecuciones, así como continuas censuras y prohibiciones. Entre ellas, se encuentra por ejemplo la de no dejar a las mujeres asistir a la escuela o trabajar fuera del hogar (excepto en centros de salud), ejecutando públicamente a algunas mujeres por cometer adulterio.

Tras varios intentos infructuosos por parte de la Administración Clinton por entablar conversaciones con el régimen para moderar las políticas talibán,

²⁶ KATZMAN, K., Op. cit, p. 4.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

EE.UU. retiró su reconocimiento y dejó de considerar a los talibán como gobierno legítimo afgano. Esto fue seguido de sanciones, provenientes también del conjunto de la comunidad internacional a través de varias resoluciones de la ONU.

Las controvertidas políticas talibán provocaron que diversas facciones afganas se aliaran con el núcleo tayiko de la oposición anti-talibán, uniéndose a su vez uzbekos, chiitas Hazara e incluso algunas facciones islamistas pastún que pasaron a formar la más amplia *Alianza del Norte*. Prácticamente todos estos actores siguen siendo protagonistas clave de la política en Afganistán a día de hoy.

La política de la administración Bush continuó inicialmente la política existente de aplicar presión económica y política sobre los talibán, manteniendo un cierto diálogo pero absteniéndose de ayudar militarmente a la Alianza del Norte, la cual recibió apoyo financiero y militar iraní, ruso e indio, hechos que no impedirían sin embargo que los talibán siguieran ganando terreno.

Después de los ataques del 11 de septiembre, la Administración Bush decidió derrocar militarmente a los talibán al ser rechazada la petición estadounidense de extraditar a Bin Laden y permitir la búsqueda de otros miembros de Al Qaeda en territorio afgano.

La *OEF (Operation Enduring Freedom)* comenzó el 7 de octubre de 2001, teniendo como objetivo ayudar a que las fuerzas de la Alianza del Norte y pastún anti-talibán avanzaran dirigiendo ataques aéreos contra posiciones talibán. El régimen perdió rápidamente control del este y sur del país cuando fuerzas de la Alianza entraron en Kabul el 9 de noviembre de 2001. El régimen talibán dejó de existir justo un mes después, cuando el Mullah Umar huyó de Qandahar, dejándolo bajo control tribal. Varias figuras de la Alianza del Norte adoptaron posiciones clave en materia de seguridad, inclinándose por el reclutamiento de tayikos étnicos. Muchos pastunes, en reacción, rechazaron el alistamiento. Este problema persistiría durante años.

Después de que el régimen talibán fuera depuesto en 2001, los norteamericanos y sus socios internacionales decidieron construir un gobierno central afgano lo suficientemente fuerte y democrático, el cual fue liderado por la presidencia de Hamid Karzai. Este esfuerzo de construcción de la nación afgana y de provi-

sión de seguridad, entrenamiento y apoyo a la administración Karzai fue secundado por las ONU mediante la *ISAF (International Security Assistance Force)* establecida por el *Consejo de Seguridad*. Desde 2003, la misión de la ISAF ha dependido de las contribuciones de tropas, no solo de los miembros de la OTAN, sino también de los socios de *EAPC (Euro-Atlantic Partnership Council) / Pfp (Partnership for Peace)*²⁹ y de los llamados socios globales, Estados no europeos que no han sido formalmente incorporados a estructuras formales de asociación de la OTAN. Más adelante, en la Conferencia de Londres de comienzos de 2010³⁰, se tomaron igualmente pasos importantes por parte de la comunidad internacional conducentes a retomar el compromiso de varios países donantes.

En lo referente a la seguridad, el complejo problema de la diversidad étnica de las fuerzas militares y policiales afganas consiguió mitigarse con el nombramiento de un pastún como ministro de Defensa en diciembre de 2004 y con mejores salarios y reformas.

Por otro lado, las fuerzas talibán comenzaron a reagruparse en Pakistán, mientras que más tropas de la coalición entraron en Afganistán y comenzaron la reconstrucción de un país devastado por la guerra. Los talibán comenzaron entonces una insurgencia para recuperar el control de Afganistán y, ya en el año 2009, un gobierno talibán en la sombra comenzó a formarse en varias partes del país.

La revisión de la estrategia para Afganistán de la Administración Obama a finales de 2009 redujo inicialmente los objetivos marcados de EE.UU. a los de evitar el refugio de terroristas en Afganistán y Pakistán mediante el incremento operativo y estratégico del uso de SOFs (Fuerzas de Operaciones Especiales) y apoyo aéreo³¹, ampliándose más tarde al esfuerzo preexistente dedicado a la

²⁹ MOORE, R. (2010), «NATO's Partners in Afghanistan: Impact and Purpose», UNISCI, N.º 22, p. 93.

³⁰ LARDIÉS GRACIA, C. (2010), «Nueva Estrategia de la OTAN en Afganistán», Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. ESFAS. CESEDEN. Departamento de Operaciones. XI CEMFAS. 14 de mayo de 2010, p. 37.

³¹ GREER, J.D. (2008), «U.S. Army Special Operations In Afghanistan And Supporting The U.S. National Strategy». Escuela Superior de las Fuerzas Armadas- ESFAS. Departamento de Operaciones. CESEDEN. IX Curso de Estado Mayor. 27 de junio de 2008, p. 36.

construcción de la nación. El fortalecimiento de la capacidad y la reforma de la gobernabilidad afganas siempre han sido vistos como las claves para el éxito de las políticas occidentales, incluso después de la transición hacia un completo liderazgo afgano.

En 2010, el presidente Karzai intentó mantener negociaciones de paz con los líderes talibán, pero no se lograría ningún avance hasta casi 5 años más tarde, cuando el líder supremo de los talibán decidiera finalmente apoyar las conversaciones de paz, por otro lado infructuosas en su mayor parte. Sin una estrategia política factible en aquel momento, no existía realmente nada que atrajera a los talibán a la mesa de negociaciones, los cuales eran además muy conscientes de la fragilidad del Gobierno de Karzai y de la prueba de autoridad a la que se vería sometido su liderazgo una vez que la ISAF se retirara del país.

Después de la muerte de Osama bin Laden en mayo de 2011 en Pakistán, las escaramuzas en la frontera entre Afganistán y Pakistán se intensificaron y muchos ataques insurgentes de gran notoriedad se gestaron precisamente en Pakistán.

En noviembre de 2013 se celebraría una *Loya Yirga Consultiva*³² que da luz verde al *BSA (Bilateral Security Agreement)* para regular la presencia militar estadounidense en el país para la próxima década. El acuerdo se firma el 30 de septiembre de 2014, fecha en la que también tendrá lugar la firma del acuerdo *SOFA (Status Of Forces Agreement)* para regular la presencia de las fuerzas internacionales *NATO/OTAN (North Atlantic Treaty Organization)* en Afganistán.

Después de las elecciones presidenciales de 2014, Ashraf Ghani se convertiría en presidente en septiembre de 2014 de la mano del jefe ejecutivo Abdullah Abdullah, formando juntos una coalición representada en el *NUG (National Unity Government)*.

La guerra de Estados Unidos en Afganistán terminó oficialmente el 28 de diciembre de 2014. Sin embargo, miles de tropas de la OTAN lideradas por EE.UU. han permanecido a día de hoy en el país para entrenar y asesorar a las fuerzas del gobierno afgano.

³² OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA DEL MAEC., Op. cit, p. 4.

IV. GÉNESIS DEL CONFLICTO AFGANO

Para entender por qué Afganistán continúa luchando por lograr la paz y la estabilidad, es necesario identificar las principales fuerzas o factores que trabajan en contra de dichos objetivos y que han desembocado en la situación actual. La invasión y la injerencia extranjeras, por un lado, y la competencia y lucha continua entre los miembros de la élite afgana en lo relativo al poder, los recursos, la identidad y la ideología, por otro, han sido los dos motores principales del conflicto de Afganistán, que se prolonga ya casi cuatro décadas. Estos dos factores obstaculizan fundamentalmente los procesos de construcción de la nación y del Estado afgano, y obstaculizan estructuralmente una gobernanza eficaz del país a medio y largo plazo. La debilidad actual del gobierno de coalición se debe en parte, como se verá más adelante, a la corrupción, el clientelismo y las disputadas alianzas, así como a importantes contrastes religiosos y tribales que hacen muy complicado gobernar el país, aunque en último término, todo se reduce a la falta de una verdadera paz y estabilidad.

Por otro lado, la internalización³³ del conflicto en Afganistán con la intervención armada de la coalición había sido durante años el foco de atención de la comunidad internacional debido a su intensidad, a su duración y a los intereses en juego. Sin embargo, en los últimos años parecía que el país afgano perdía protagonismo e interés por parte de los Estados, donantes y organizaciones históricamente más involucradas en el mismo, en parte, causado por un hastío generalizado debido a la prolongada presencia de tropas internacionales en el país y a un apoyo financiero y político que no generaba los resultados esperados de

³³ MINISTERIO DE DEFENSA (2007), «Posible Evolución de Afganistán: Papel de la OTAN», Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Documentos de Seguridad y Defensa N.º 7 marzo de 2007, pp. 110-111.

una estructura gubernamental propensa a la corrupción sin garantías de estabilidad a largo plazo. Ya no estaba tan claro por qué se estaba luchando en esta guerra. Estos y otros factores motivaron en última instancia una rápida reducción de dicha presencia de tropas y ayuda internacional, que se llevó a cabo mediante la transferencia de la responsabilidad de la situación seguridad a las nuevas *ANDSF* (*Afghan National Defense and Security Forces*) que habían sido entrenadas y rearmadas por el contingente aliado.

Otra de las razones que contribuyeron al creciente desinterés y el desvío de atención fue el resurgimiento de la violencia en varios de los lugares protagonistas más relevantes de las Primaveras Árabes³⁴, como fueron Egipto, Libia, así como las guerras que volvieron a tomar impulso en Irak y en Siria, tratándose esta última de una guerra civil cuyas consecuencias se siguen sufriendo vivamente en la actualidad.

La manifiesta incapacidad del contingente aliado en desarrollar unas estrategias de *peacebuilding*³⁵ y de *statebuilding* exitosas han sido causadas por una incompreensión de la realidad afgana, notablemente presente en rasgos como la variedad y riqueza étnicas y culturales del país, así como una desatención del factor local a la hora de realizar progresos significativos en la consecución de la necesaria cohesión social y apoyo del pueblo afgano al esfuerzo internacional.

Desafortunadamente, es poco probable que la guerra en Afganistán concluya en un futuro cercano, habiéndose detectado un progresivo deterioro de la situación de seguridad este verano.

¿Por qué se encuentra el país en semejante situación y cuáles pueden ser los factores que hacen que un cambio en la gobernabilidad afgana y el logro de la paz sea tan complicado a día de hoy?

Las dificultades que atraviesa Afganistán a día de hoy son generadas en gran parte por una historia muy sufrida con más de treinta años de conflicto ininterrumpido³⁶, marcados por varios golpes de Estado, la invasión comunista, la pos-

³⁴ BERENQUER, F. (2017), «La degradación de la situación en Afganistán», Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEEE, 53/2017, p. 2.

³⁵ ARIZA, C. (2016), «Claves del resurgimiento talibán en Afganistán», Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEEE, 36/2016, p. 11.

³⁶ CESEDEN., Op. cit, p. 18.

terior guerra civil, el período talibán y las injerencias regionales que terminaron de destruir las estructuras y pilares básicos de Afganistán, así como gran parte de su infraestructura y unos daños importantes al tejido social, impidiendo un desarrollo efectivo a largo plazo.

Además, la situación geográfica compleja ha situado al país en medio de varias luchas de poder en un difícil entorno geopolítico donde no siempre ha podido hacer valer su neutralidad. Una combinación de estas características creó en sus orígenes un Estado débil y receptor de la interferencia y manipulación de diversos imperios y potencias extranjeras a lo largo de los años.

Además, una gran parte de la insurgencia y de grupos terroristas que actúa en el país afgano tienen su base de operaciones en refugios instaurados en países colindantes como Pakistán, desde los cuales dichos grupos lanzan ataques³⁷, en muchas ocasiones con total impunidad. Esta creciente insurgencia y protagonismo de otros actores estatales y no estatales con muy variados intereses en Afganistán, así como la inhabilidad de extender el buen gobierno y la autoridad efectiva de las instituciones centrales en todo el territorio, hace imposible el tan ansiado logro de una paz duradera.

Se debe resaltar la pérdida de visión política de gran parte de los gobernantes afganos, de escasa tradición democrática, que parecen haber olvidado los intereses y perspectivas del pueblo afgano tras luchas continuas de poder. A lo largo de su historia, buena parte de la población afgana ha optado en numerosas ocasiones por apoyar claramente a grupos insurgentes como alternativa a la necesidad de seguridad y orden³⁸, dada la inoperancia e ineficacia de los organismos gubernamentales para proveer dichas necesidades.

Otros factores que se deben tener en cuenta son el particular modo de desarrollo del país afgano, su manera de control político, su dependencia de unos ingresos fiscales inestables o la administración territorial. La misma, con una distribución arbitraria y una débil presencia e influencias fuera de Kabul y ciertas provincias y distritos por parte de una estructura de gobierno fuertemente

³⁷ MALEY, W. (2010), «Afganistán: reseña histórica y geográfica», *International Review of the Red Cross*, Diciembre de 2010, N.º 880, p. 1.

³⁸ CEBRIAN CARBONELL, L. (2010), «Contrainsurgencia: El Caso Afgano», *Departamento De Operaciones, Escuela Superior de las Fuerzas Armadas- ESFAS CESEDEN*. XII CADCOG. 12 de noviembre de 2010, p. 13.

centralizada, provoca que la presencia del Estado en zonas rurales (donde se concentra el 80% de la población) sea complicada y en numerosos supuestos casi inexistente³⁹.

Entender la génesis del conflicto y la situación actual en Afganistán, sin embargo, va mucho más allá de un análisis histórico de actores y motivos. La acción violenta de la insurgencia se está llevando a cabo dentro de un contexto altamente dinámico de construcción estatal, desarrollo económico, cambio social y crisis constantes.

Sigue siendo altamente plausible que, tal como demostraron los talibán, un Estado fuerte (incluso si tal fuerza es rechazada ampliamente por la población y se logra imponer a través de la violencia) puede prevenir desafíos. Del mismo modo, una economía con potencial y perspectivas de oportunidades y crecimiento puede, hasta cierto punto, limitar (si no detener en última instancia) el reclutamiento de insurgentes e integrar y cohesionar en lugar de fragmentar el país y la región. Sin embargo, las restricciones a la construcción del Estado y el desarrollo económico han limitado estas influencias potencialmente beneficiosas. Se debe añadir que el «Índice de Estados Frágiles»⁴⁰ elaborado por *The Fund for Peace* situó a Afganistán en el noveno puesto en mayo de 2017. Esto evidencia las debilidades del país, así como la falta de herramientas y mecanismos eficaces con los que se cuenta a la hora de enfrentarse a los diversos tipos de presiones desequilibrantes que experimenta continuamente el Gobierno afgano.

Para poder articular unas perspectivas futuras, se debe abordar primero el estado del panorama actual afgano, acompañado de una explicación y comprensión de los diferentes elementos y factores moduladores de la realidad afgana en este 2017.

³⁹ CESEDEN., Op. cit, p. 18.

⁴⁰ THE FUND FOR PEACE. (2017), «Fragile States Index», *The Fund For Peace*, (en línea: <http://fundforpeace.org/fsi/2017/05/14/fragile-states-index-2017-annual-report/>), p. 7.

V. SITUACIÓN POLÍTICA

5.1. División de poderes y política interior en Afganistán

El sistema político que rige actualmente en Afganistán ve la luz por primera vez con los *Acuerdos de Bonn* de diciembre de 2001⁴¹. Después del derrocamiento del régimen talibán en noviembre de ese mismo año, se procedió a abrir un periodo de 6 meses durante los que la Autoridad Interina en ese momento procedió a convocar una *Loya Jirga* que acordó la constitución de una *Autoridad Transitoria* en junio de 2002, presidida por Hamid Karzai. Los objetivos principales eran la aprobación de una Constitución y la convocatoria de elecciones inmediatamente después. La Constitución se adoptaría en 2004 y Karzai sería considerado en las elecciones presidenciales del 9 de octubre de 2004 el primer jefe de Estado elegido democráticamente en Afganistán.

Por otro lado, los afganos presenciaron en septiembre de 2005 las primeras elecciones parlamentarias en su país, que establecerían una Presidencia de cinco años de duración. Karzai logró ganar el 20 de agosto de 2009 un segundo mandato tras la retirada del candidato Abdullah, quien había forzado una segunda vuelta que no se llegó a celebrar. La *IEC (Independent Election Commission)* proclamó a Karzai presidente, tomando posesión del cargo el 19 de noviembre de ese año.

En septiembre de 2010 se celebraron unas segundas elecciones parlamentarias para dar paso a una legislatura que no ha vuelto a ver una nueva llamada a las urnas, inicialmente programada para 2015. Así, la formación del parlamento ha

⁴¹ OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA DEL MAEC., Op. cit, p. 3.

sido prolongada y mantenida por medio de un decreto presidencial y los cambios legislativos que se esperan deberían dar lugar a nuevas elecciones parlamentarias en 2018.

En cuanto a las elecciones presidenciales, el 5 de abril del año 2014 se celebraron nuevos comicios, así como a los consejos provinciales⁴². Al no poder ser Karzai candidato por tercera vez consecutiva, ocho candidatos se presentaron a los comicios, sin conseguir ninguno de ellos hacerse con la mayoría necesaria. En tal situación, los dos candidatos con mayor número de votos en la primera vuelta, Abdullah Abdullah y Mohammad Ashraf Ghani, participaron en una segunda votación el 14 de junio de 2014.

Los resultados preliminares de la misma se anunciaron el 7 de julio, los cuales daban como supuestamente ganador a Ghani. Mientras que semanas más tarde se esperaba el anuncio de los resultados finales por parte de la IEC, varias acusaciones de fraude generalizado y el rechazo por parte de Abdullah de los primeros resultados, condujeron a una nueva crisis electoral y política.

La situación forzó a la *UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan)*⁴³ y al secretario de Estado de los EE.UU. John Kerry, a intervenir y ejercer como mediador entre ambas facciones. Se acordó realizar un recuento general el 12 de julio de 2014 bajo la supervisión de la ONU⁴⁴, el cual se dilató hasta finales del mes de agosto, con un acuerdo de división de poder mediante la formación del Gobierno de Unidad Nacional y la creación del nuevo puesto de jefe ejecutivo (no previsto en la Constitución) para el segundo candidato por número de votos obtenidos. El 19 de septiembre de 2014, Ghani sería proclamado presidente por parte de la IEC como ganador de las elecciones, procediendo ambos candidatos a la firma del acuerdo de formación del gobierno de coalición en el que Abdullah asumiría el cargo de jefe ejecutivo. La conciliación y formación definitiva del NUG fue escenificada en el abrazo entre Ghani y Abdullah en el Parlamento afgano el 21 de septiembre⁴⁵.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ BERENGUER, F., Op. cit, p. 2.

Ghani toma posesión como nuevo presidente de la República Islámica de Afganistán el 29 de septiembre de 2014, lo que representaría la primera transferencia de poder por medios pacíficos en la historia afgana⁴⁶.

El poder de decisión y control centralizado en las figuras gubernamentales provenientes de Kabul se encuentran sin embargo fuertemente condicionados por las políticas de líderes y élites locales⁴⁷, que buscan ejercer su influencia y adquirir puestos predominantes de poder en instituciones y Parlamento. Estos líderes tribales y señores de la guerra consiguen dicha autoridad y poder a través de lazos de parentesco, causando así una clara fragmentación en los intereses y objetivos tanto a nivel nacional como regional y local.

5.1.1. Poder ejecutivo, legislativo y judicial

El presidente de la República Islámica de Afganistán es elegido por sufragio universal directo para un periodo de cinco años⁴⁸. La Constitución vigente en Afganistán, de fecha de 4 de enero de 2004, crea una Presidencia fuerte con una única figura cuyo cargo funciona tanto como jefe de Estado como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas afganas. El presidente es elegido junto con dos vicepresidentes y tiene la potestad de nombrar a los ministros de su gabinete y a los gobernadores provinciales. Dichos nombramientos deben ser aprobados por la Asamblea Nacional (Shura-e-Mili o Parlamento).

La vigente Constitución afgana, establece que el país es una República Islámica, independiente, unitaria e indivisible⁴⁹. La Constitución consta de 160 artículos y establece un fuerte sistema presidencialista donde el Gobierno ejerce sus funciones ejecutivas de la mano de unos ministerios que responden ante un Parlamento bicameral. Se debe puntualizar que la Constitución afgana no es lo suficientemente prescriptiva como para obstaculizar el desarrollo de una nueva estructura política, aunque expertos⁵⁰ consideran que algunas

⁴⁶ OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA DEL MAEC., Op. cit, p. 3.

⁴⁷ ACEDO DEL AMO, S. (2010), «Socio-Psicología Del Pueblo Afgano». Escuela Superior de las Fuerzas Armadas- ESFAS. Departamento de Estrategia Y RR. II.» CESEDEN. XI CEMFAS. SECCIÓN B. 30 de abril de 2010, p. 31.

⁴⁸ Ibid, p. 2.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ ELLWOOD, T. (2013). «Stabilizing Afghanistan: Proposals for Improving Security, Governance, and Aid/Economic Development», Atlantic Council, 04/2013, p. 23.

modificaciones deberían llevarse a efecto para proceder con dicho cambio. Es manifiesto el hecho de que el elevado poder que otorga la Constitución al presidente hace propenso el abuso y niega de manera clara la toma e implementación de decisiones de manera eficiente a nivel regional⁵¹. Además, el sistema de votación es sencillo de superar (algunos escaños se ganan con solo el 1% de los votos⁵²).

La Asamblea Nacional es la representación máxima del poder legislativo de Afganistán. El sistema parlamentario afgano es bicameral y se compone de la *Meshrano Jirga* (Cámara de los Ancianos) y la *Wolesi Jirga* (Cámara del Pueblo)⁵³. La primera consta de 102 miembros, un tercio de los cuales son designados por el presidente, mientras que otro tercio es elegido por los consejos provinciales. Las elecciones para los consejos provinciales se celebran simultáneamente con las de los *Wolesi Jirga*. El tercio restante se supone que es elegido por los consejos de distrito. La elección en la *Wolesi Jirga* se lleva a cabo con múltiples circunscripciones electorales. Cada provincia es un distrito electoral y tiene un número variable de escaños, dependiendo de la población. Los votantes tienen el derecho garantizado por la Constitución a emitir un solo voto personal e intransferible en las elecciones y se prevé la presencia de dos clases de minorías en las Cortes: las mujeres por un lado (con 68 de los 250 escaños en la *Wolesi Jirga*) y la de los nómadas Kuchi por otro (con 10 escaños)⁵⁴. Se debe hacer notar el dato significativo de que muchos grupos étnicos en las provincias tienen poca o ninguna representación en el Parlamento o en los consejos provisionales.

La Constitución estipula asimismo la creación de un Tribunal Supremo o *Ste-ra Mahkama*, cuyos nueve jueces son nombrados por el presidente tras la propuesta del propio Tribunal y la preceptiva confirmación de la Cámara Baja del Parlamento. Ante esta máxima instancia no cabe apelación y el mismo conforma desde la cúspide el entramado del poder judicial afgano, que es formalmente independiente⁵⁵.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA DEL MAEC, Op.cit.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

Los tribunales inferiores incluyen tribunales de magistrados, de primera instancia y de apelación. Los tribunales intermedios de apelación revisan las decisiones y sentencias de los inferiores, antes de que las apelaciones se envíen a la Corte Suprema. Si una apelación es desestimada, puede ser enviada entonces al Tribunal Supremo.

Los tribunales de 1.^a instancia existen en todas las ciudades y cuentan con varias ramas que tratan la mayor parte de los casos. Las ramificaciones incluyen divisiones criminales, civiles, religiosas, administrativas, laborales y familiares. También se incluyen en 1.^a instancia los tribunales militares, que tratan casos concernientes al personal de las fuerzas armadas.

Este conjunto conforma un nuevo sistema de controles y ponderaciones (*checks and balances*) inaudito hasta entonces en el país, que sin embargo no ha logrado evitar la debilidad actual del sistema judicial, donde no se puede alegar que exista un verdaderamente efectivo Estado de derecho dotado de una independencia judicial y control efectivo con capacidad para actuar sobre todo el territorio⁵⁶. Esto es debido a diversos factores, y entre ellos ocupan un lugar privilegiado la corrupción⁵⁷ y la falta de formación de parte de las fuerzas de seguridad y compromiso del Gobierno. Como se tendrá la ocasión de comprobar más adelante, al no existir una verdadera, coherente y negociada estrategia política, no existe una autocrítica real que lleve a mejorar y a controlar y erradicar la corrupción.

Al tratar el sistema judicial instaurado en Afganistán y relatar la estructura y funciones descritas en la Constitución, se deber añadir que el sistema formal está asentado en leyes islámicas, en un predominante acervo cultural y en códigos legales⁵⁸ que derivan en un sistema más informal donde se siguen también reflejando los usos y costumbres a la hora de impartir justicia.

⁵⁶ LARDIÉS GRACIA, C. (2010), Op. cit, p. 40.

⁵⁷ En 2014, Afganistán ocupó el puesto 172 de 175 países en relación a la corrupción (ver: KABER KHALILI, M. (2016), *Afghanistan Decoded: Perspectives in Domestic and Foreign Affairs*, Kabul, Foundation of Vazhah Publication, p. 89.

⁵⁸ ACEDO DEL AMO, S. (2010), Op. cit, p. 30.

5.2. Afganistán y el NUG

Todas las evaluaciones realizadas han llegado a la clara conclusión de que los gobiernos centrales y locales de Afganistán han aumentado de manera incommensurable su capacidad desde 2001, fecha en la que los talibán se ven forzados a abandonar el poder.

Sin embargo, la asociación de liderazgo de 2014 del negociado NUG⁵⁹ entre los candidatos a la Presidencia, el presidente Ashraf Ghani y el jefe ejecutivo Abdullah Abdullah, se ha encontrado con numerosas dificultades y reveses hasta el punto en que el Director Nacional de Inteligencia norteamericano James Clapper declaró ante el Senado en 2016 que, «Afganistán se encuentra [en estos momentos] en grave riesgo de colapso político ocasionado por desafíos políticos, económicos y de seguridad»⁶⁰.

A mediados de 2017, el NUG no ha logrado los resultados de modelo de gobernanza cooperativa, cohesionada y efectiva que se esperaba del mismo. Aunque se debe admitir que el NUG contuvo una situación potencialmente destabilizadora en el momento de su creación que podría haber empeorado, las consecuencias a medio y largo plazo de la formación extra-constitucional de gobierno no fueron anticipadas suficientemente.

Así, el distanciamiento se hizo evidente en agosto de 2016 cuando Abdullah acusó públicamente a Ghani de actuar unilateralmente en relación a ciertos nombramientos y a negarse a reunirse regularmente con él, al parecer alegando que «si alguien no tiene la paciencia para la discusión y el debate, entonces tampoco es una persona apta para gobernar desde la Presidencia afgana»⁶¹. Los dos se han reunido en varias ocasiones para tratar de resolver sus mutuas diferencias, aunque el NUG ha permanecido intacto hasta la fecha, sin ningún cambio trascendente para desbloquearlo.

⁵⁹ El NUG fue negociado en septiembre de 2014 tras los resultados de las elecciones con la ayuda del secretario de Estado de los Estados Unidos, John Kerry.

⁶⁰ KATZMAN, K., Op. cit, p. 10.

⁶¹ MASHAL, M. (2016), «Afghan Chief Executive Abdullah Denounces President Ghani as Unfit for Office», New York Times, (en línea: <https://www.nytimes.com/2016/08/12/world/asia/afghanistan-abdullah-ghani-taliban.html?mcubz=0>).

Cuando se formó el NUG, Ghani y Abdullah acordaron compartir la labor de nombrar un gabinete e intentar equilibrar las competencias y los intereses de las diferentes facciones. Sin embargo, las diferencias respecto a las asignaciones causaron que los primeros nombramientos del gabinete se retrasaran mucho más allá del período de 30 días requerido por la Constitución afgana para dichas nominaciones, el cual era el 28 de octubre de 2014⁶². En abril de 2016, Ghani y Abdullah finalmente nombraron a las 34 gobernaciones provinciales y a los principales embajadores. Ese mismo mes, la Asamblea Nacional confirmó el nombramiento del ministro del Interior y el de un fiscal general⁶³. Otra de las dificultades añadidas consiste en mantener el equilibrio étnico en el liderazgo de las instituciones de seguridad. El nombramiento de un ministro de Defensa eludió un consenso durante largo tiempo debido a luchas internas y reivindicaciones entre parlamentarios pastunes y tayikos. La realidad es que varios cargos clave del gobierno continúan vacantes a día de hoy.

Aunque existe una mayor división en el gobierno actual que en el anterior de Karzai, el NUG ha sido un poco más activo en asuntos de corrupción, alegando encontrarse comprometido en esta lucha, a la luz de los recientes casos en los que se vieron involucrados altos funcionarios⁶⁴. Aun así, Afganistán es actualmente el séptimo país más corrupto del mundo⁶⁵. A día de hoy continúan las consultas sobre la redacción de la *Estrategia Nacional* y la *Ley de Lucha Contra la Corrupción* para reformar las instituciones de prevención y supervisión, así como la creación de otras nuevas.

El gobierno ha tratado de hacer cumplir las sentencias judiciales y sanciones impuestas a los culpables del escándalo del Banco de Kabul. Sanciones que, por otro lado, fueron consideradas irrisorias para la magnitud de un fraude cuya cuantía ascendió a más de 900 millones de dólares y que fue catalogado como el

⁶² Conversaciones del autor en enero de 2015 con observadores afganos con base en Europa y Kabul: (en «KATZMAN, K., Op. cit, p. 10.»).

⁶³ KATZMAN, K., Op. cit, p. 10.

⁶⁴ Discurso de Gharanai Khwakhuzhi, Primer Secretario de Asuntos Políticos y de la Unión Europea en la Embajada y Misión de la República Islámica del Afganistán en Bruselas, presentado en el Informe del taller: «Afganistán: desafíos y perspectivas hasta 2020» el 17 de noviembre de 2016.

⁶⁵ TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2017), (en línea: <https://www.transparency.org/country/AFG>).

mayor caso de corrupción en la historia reciente del país. Este caso llevó a la *IMF* (*International Monetary Fund*) en 2010 a suspender temporalmente sus créditos a un país altamente dependiente de la ayuda internacional⁶⁶.

Los informes de prensa indican que el *Major Crimes Task Force* es ahora más proactivo frente a investigaciones a funcionarios acusados de corrupción. Ghani también ha establecido el *High Council for the Rule of Law and Anti-Corruption*, así como el *ACJC* (*Anti-Corruption Justice Center*) con ayuda y asesoramiento financiero de Estados Unidos para tratar casos de corrupción de alto nivel que engloban tanto a policías y fiscales como a jueces. El 29 de enero de 2016 se inauguró en Kabul las nuevas instalaciones permanentes del ACJC. Hasta la fecha, el Centro ha procesado un número significativo de casos entre los que se encuentran malversación de fondos, cohecho, blanqueo de capitales, falsificación de documentos y abuso de autoridad provenientes de oficiales de policía, generales del ejército e incluso funcionarios ministeriales⁶⁷.

Estos pasos, así como la insistencia de Ghani en responsabilizar a los culpables del incidente del Banco de Kabul en 2011, fueron elogiados por el Representante Especial de EE.UU. para Afganistán y Embajador en Pakistán, Richard Olson⁶⁸. En el otro extremo, el *SIGAR* (*Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction*) publicó un informe en septiembre de 2016 en el que afirmaba que el organismo anti-corrupción de Afganistán, la *HOO* (*High Office of Oversight*), padece de falta de independencia, autoridad y capacidad para cumplir su mandato.

5.2.1. Fragmentación en el NUG

Aunque tanto el presidente Ghani como Abdullah se consideran patriotas y dicen servir a su país bajo cualquier otra premisa, es evidente que en la práctica no han logrado establecer el pragmatismo ni los intereses de su electorado por encima de sus visiones personales de gobernanza y desarrollo estatales.

⁶⁶ LA VANGUARDIA (2017), «Un general afgano condenado a más de siete años de prisión por corrupción». (en línea: <http://www.lavanguardia.com/vida/20170802/43286689869/un-general-afgano-condenado-a-mas-de-siete-anos-de-prision-por-corrupcion.html>).

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ En testimonio de 15 de septiembre de 2016.

Mientras que Afganistán ha tenido a menudo tendencias divisorias, éstas han ganado sorprendentemente mayor tracción desde la formación del NUG que durante la Presidencia de Hamid Karzai (2004-2014)⁶⁹, donde dicha fragmentación fue en gran parte contenida⁷⁰.

El electorado del presidente y del jefe ejecutivo están divididos en facciones y como resultado de esta división el NUG se ha fragmentado y paralizado dramáticamente. En lugar de trabajar juntos para resolver la convergencia de crisis y dificultades actuales que sufre el país, las facciones dentro del NUG y la Asamblea Nacional se pelean y conspiran entre sí para ganar más poder e influencia. En el NUG, la división principal se debe a la diferencia de opiniones mantenida por la facción leal al presidente Ghani y la leal a Abdullah sobre los ejes impulsores que llevaron al ‘matrimonio forzado’ entre las dos partes. Cada facción tiene opiniones divergentes sobre el equilibrio de poder y legitimidad de esta asociación. La facción de Abdullah afirma que el presidente Ghani ha monopolizado el poder y que partes clave del gabinete de Abdullah están siendo cada vez más marginadas en los procesos clave de toma de decisiones. La facción del presidente Ghani, a su vez, acusa a la otra facción de intentar dirigir y gestionar un gobierno en paralelo. Esta dinámica es un importante factor de bipolaridad en el NUG que persistirá en el futuro, al menos hasta que el papel del jefe ejecutivo la figura de un Primer Ministro con poderes ejecutivos sea constitucionalizado y normalizado⁷¹. Sin embargo, se prevé que un cambio de este estilo en la Constitución afgana no resolvería este problema de fondo.

Otra causa de la parálisis política que sufre el país es la extensa tendencia de los miembros de la Cámara Baja a actuar sobre la base de sus propios intereses individuales, lo que suele dar lugar en ocasiones al surgimiento de un mayor número de facciones basadas en criterios como el étnico o ideológico.

La tendencia a esta fragmentación a lo largo de líneas étnicas demostradas recientemente en el país es preocupante. En julio de 2016, una manifestación pacífica de protesta en Kabul, organizada por hazaras étnicos que demandaban

⁶⁹ GHIASY, R. (2017), «Political challenges and perspectives 2016-2019», en GARCÉS DE LOS FAYOS, F. (coord.), *Afghanistan: Challenges and perspectives until 2020*, *European Parliament Directorate-General for External Policies Policy Department*, Workshop Report, p. 19.

⁷⁰ KATZMAN, K., *Op. cit.*, p. 10.

⁷¹ GHIASY, R., *Op. cit.*, p. 20.

mejores suministros de electricidad, fue cruelmente atacada resultando muertos 80 manifestantes⁷². En agosto de 2016, hombres armados leales al primer vicepresidente, Abdul Rashid Dostam, atacaron a tayikos que estaban transportando el cuerpo del ex-rey Kalakani para enterrarlo en otro cementerio⁷³. En octubre de 2016, Dostam amenazó con la fuerza de manera indirecta al NUG a menos que a él y a su electorado uzbeko les fueran conferidos un mayor respeto y relevancia política. Se sugiere que Dostam y otros líderes regionales están aprovechando la debilidad del gobierno central para ejercer una mayor presión y así tener mayor poder de disuasión e influencia en el momento de las negociaciones⁷⁴.

Algunos expertos afirman que la fragmentación podría parcialmente deberse al controvertido enfoque de Ghani en aplicar principios de gobernabilidad (como la lucha contra la corrupción y el establecimiento de estructuras formales de asesoramiento) y su aparente desagrado en conseguir un compromiso constante con influyentes líderes étnicos y tribales, sistema que sí caracterizó a la Presidencia de Karzai⁷⁵.

5.2.2. El horizonte del NUG

Las facciones leales a Abdullah insisten en adherirse a los términos del acuerdo del NUG y llevar a cabo una *Loya Jirga* constitucional que convertiría el cargo de Abdullah en uno oficial de Primer Ministro. Con esta asamblea constitucional no celebrada en el plazo ya vencido que había sido previsto para septiembre de 2016, algunas figuras y personalidades afganas cercanas al entorno del ex presidente Karzai, buscan celebrar en su lugar una *Loya Jirga* tradicional⁷⁶, mucho más flexible y con mayores perspectivas de tener lugar. Esto es así ya que los delegados de una *Loya Jirga* tradicional estarían sujetos a las prerrogativas de los convocantes de la asamblea y a un formato mucho menos estructurado que en la constitucional. Tal hipotética reunión podría producir resultados imprede-

⁷² KATZMAN, K., Op. cit, p. 11.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ NORDLAND, R. (2017), «In Afghanistan, a Destructive 'Game of Thrones'», *The New York Times*, (en línea: <https://www.nytimes.com/2017/08/18/world/asia/in-afghanistan-a-destructive-game-of-thrones.html?mcubz=3>).

⁷⁵ TOLO NEWS. (2016), «Ghani's Management Style Under Scrutiny», *TOLONews*, (en línea: <http://www.tolonews.com/afghanistan/ghanis-management-style-under-scrutiny>).

⁷⁶ KATZMAN, K., Op. cit, p. 11.

cibles, tales como el reemplazo del NUG por completo y la selección de nuevos líderes, aunque a día de hoy este escenario es poco probable. Algunos tienen la sensación de que Karzai y sus aliados podrían tratar de ingeniar su regreso como líder resultante de tal asamblea. Por otro lado, algunos partidarios de Abdullah criticaron los comentarios en abril de 2016 del Secretario de Estado Kerry⁷⁷ sobre el hecho de que el NUG estaría ideado para tener una duración de cinco años (lo que dura un mandato presidencial) en lugar de una supuesta reestructuración del gobierno tras la celebración de esa hipotética *Loya Jirga*.

Existe un alto escepticismo hacia esta segunda opción en el corto y medio plazo, ya que la celebración de una *Loya Jirga* constitucional depende de la celebración de elecciones parlamentarias, así como de elecciones de distrito, cosa que aún no ha ocurrido en Afganistán desde que el régimen talibán fuera derrocado. Cabe añadir que los parlamentarios y miembros de los consejos de distrito forman parte de la lista de asistencia a una asamblea constitucional. En estas líneas, los órganos de gestión electoral recién formados adoptaron medidas iniciales encaminadas a aplicar reformas electorales y a preparar las futuras elecciones, aunque el progreso real ha sido ínfimo.

El plazo del 15 de octubre de 2016 que se estableció en enero de ese año por la IEC para las nuevas elecciones parlamentarias no se cumplió. Tras las numerosas denuncias sobre irregularidades electorales durante las elecciones presidenciales de 2014, se creó la *Special Electoral Reform Commission* y Ghani aceptó 7 de sus 10 recomendaciones⁷⁸, pero la Cámara Baja las rechazó. Sin embargo, a finales de 2016, se nombró una nueva *ECC (Electoral Complaints Commission)* y se promulgó una ley electoral que aparentemente eliminó los principales obstáculos para la celebración de las elecciones parlamentarias y por distrito.

La IEC empezó su labor, entre otras cosas, con un estudio técnico sobre las circunscripciones electorales para presentárselo al Gobierno, la formulación de propuestas sobre la inscripción de los votantes, la reasignación de los centros electorales y la preparación de un calendario electoral. Además, los días 17 y 30 de enero, la IEC celebró reuniones consultivas sobre las circunscripciones electorales y la inscripción de los votantes. La IEC reafirmó públicamente

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

su compromiso de establecer padrones electorales basados en los centros de votación, de conformidad con la legislación electoral, y su portavoz anunció que los documentos nacionales de identidad electrónicos finalmente no se utilizarían para la inscripción de los votantes.

El 10 de febrero, el portavoz de la IEC anunció que las elecciones parlamentarias y a los consejos de distrito se celebrarían en 2018, sin poner una fecha fija. La ECC mantuvo contactos con el electorado afgano y el 30 de enero de 2017 firmó un memorando de entendimiento con organizaciones de la sociedad civil (OSC) afganas en el que se esbozaban las condiciones para la futura colaboración durante los comicios.

Aun así, todavía no se ha resuelto completamente el debate sobre el sistema electoral y otras reformas electorales necesarias, y aunque ya se han fijado una fecha para las nuevas elecciones, previstas ahora para el 7 de julio de 2018⁷⁹, algunos observadores especulan que es posible que las mismas queden postergadas a 2019 para que coincidan con las próximas elecciones presidenciales, en lugar de que ambas ocurran de manera consecutiva.

Por su lado, la IEC ha anunciado que planea comenzar a evaluar las mesas electorales regionales a mediados de septiembre de 2017⁸⁰. También pidió la cooperación local, a la vez que destacó los retos de la evaluación de los colegios electorales en las regiones menos seguras del país. Alrededor del 90% de las mesas electorales están ya establecidas. Varios líderes tribales se encuentran actualmente en negociaciones con grupos insurgente armados en áreas bajo su control para permitir que el personal de la IEC opere allí⁸¹.

En lo que respecta a la democratización y rendición de cuentas por parte del Ejecutivo, el Parlamento afgano planea negociar con el presidente Ghani su figura política antes de las próximas elecciones, así como tratar el papel del ejecutivo en general. Esta es una lucha de poder inherente a cómo se construyó el sistema político en Afganistán, y garantizaría un escrutinio y análisis más detallado de

⁷⁹ RISK ANALYSIS TEAM, AFGHANISTAN-A. (2017), «Weekly Afghanistan .Xplored report», *GAR-DAWORLD*, EDN September 09, p. 8.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*, p. 8.

la verdadera adecuación del sistema político actual establecido a la realidad del país, en lugar de llevar a cabo unas meras elecciones.

La aplicación de la nueva *Citizen's Charter: National Priority Programme*⁸² podría plantear tanto cuestiones de coordinación (sobre cómo lograr que los ministerios afganos trabajen conjuntamente) como la complejidad excesiva del sistema político. Esto requerirá de verdaderos esfuerzos políticos.

Por otro lado, Richard Ghiasy, investigador y director del proyecto SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*), recientemente recomendó⁸³ a la Unión Europea (UE) establecer indicadores cuantitativos más estrictos para la rendición de cuentas del NUG y la asunción de mayores responsabilidades y compromiso en las reformas.

Dado el presente panorama político, se puede concluir que para que el NUG sobreviva y el país se establezca, tanto Ghani como Abdullah deben trabajar juntos codo con codo para empezar a abordar seriamente los muchos desafíos a que se enfrenta el país, incluyendo especialmente el declive económico, una creciente crisis humanitaria y el aumento de la insurgencia.

Desde este contexto, varios expertos se han postulado a la hora de sugerir propuestas y pasos a seguir hacia una verdadera estructura política de compromiso que funcione. Se incluyen los siguientes, presentados por Tobias Ellwood⁸⁴ del think tank *Atlantic Council*:

- Evaluación y revisión integral de la estrategia política llevada a cabo por un grupo de representantes internacionales que cuente tanto con la aprobación de la ONU como con el visto bueno de la parte afgana. Los miembros de este grupo actuarían como moderadores e interlocutores con todas las partes y actores clave y estaría formado por representantes procedentes de Estados clave (Pakistán, EE. UU., Turquía, Rusia y Reino Unido) apoyados por un facilitador⁸⁵ afgano independiente del NUG.

⁸² Presentación del Dr. Arne Strand (director del Centro de Recursos Anti-Corrupción U4 en el Christian Michelsen Institute) en el panel del taller sobre «Desarrollo socioeconómico y perspectivas de Afganistán» que tuvo lugar el 17 de noviembre de 2016. (En: «GHIASY, R., Op. cit, p. 16.»).

⁸³ GHIASY, R., Op. cit, p. 10.

⁸⁴ ELLWOOD, T. (2013), Op. cit, p. 24.

⁸⁵ Ibid.

- Elaboración de un nuevo modelo político basado en los resultados de la revisión del grupo, que logre abarcar unos valores y normas acordados y compartidos a nivel nacional⁸⁶. Este modelo viraría hacia una estructura política nueva, menos centralizada que introdujera un nuevo escalón de gobierno con un número determinado (de siete a diez) de regiones nuevas. Dichos cambios harían necesario enmiendas a la Constitución.
- Establecimiento de un pequeño consejo de altos representantes afganos, que incluya a los talibán (donde proceda), y que plasme los principales grupos políticos y étnicos de todo el país.
- Este consejo se encargaría de sacar adelante las recomendaciones del nuevo modelo político (delimitar las nuevas regiones, determinar la relación, competencias y asunción de responsabilidades entre el Gobierno central y las regiones, determinar los planes económicos locales para cada región, establecer un cronograma, estándares y derechos para cada nueva recomendación y tarea, etc.).
- Tras la celebración de una Loya Jirga para confirmar las propuestas básicas de reforma, se daría paso a la convocatoria de una conferencia internacional⁸⁷ organizada por Afganistán en la que participarían, entre otros, EE.UU., Pakistán, India, China, Rusia, Tayikistán, Irán y Gran Bretaña, con el objetivo de acordar un paquete integral de apoyo para el país.
- Finalmente, se debería prestar consideración a la necesidad de contar al menos con dos países externos en la proporción de apoyo directo durante el proceso de transformación, uno de los cuales debería carecer de interés directo en esa región.

Las anteriores conclusiones y recomendaciones hacia una transición a esa nueva estructura política propuestas por dicho think tank no son nada descabelladas y tenían el objetivo de alentar un mayor debate sobre lo que podrían lograr el pueblo afgano y la comunidad internacional en el período previo a la partida

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

de la ISAF en 2014. Muchas de las propuestas son válidas a día de hoy. Sin embargo, existen aún demasiados factores que impiden o ralentizan la consecución de muchos de ellos.

5.3. Organización administrativa y territorial⁸⁸

El reparto administrativo de Afganistán consta de 34 provincias⁸⁹ (vilayatos) divididas aproximadamente en 398 distritos, sin existir una organización regional. En esta división provincial, cada provincia tiene una capital y un gobernador a su cargo. Cada distrito provincial está representado por un gobernador de distrito que cubre normalmente una ciudad o un número de aldeas determinadas. La división por zonas más popular ordena al país en el cuadrante norte, sur, este y oeste. Existe un quinto cuadrante, que se añadiría a estos cuatro cardinales, y que engloba la región central o provincia de Kabul, donde se sitúa la capital, sede de un gobierno altamente centralizado.

Los gobernadores provinciales, así como los gobernadores de distrito, son elegidos para el cargo cada cinco años durante las elecciones presidenciales nacionales. Los gobernadores provinciales son los representantes del gobierno central de Kabul y son responsables de todas las cuestiones administrativas y formales dentro de sus respectivas circunscripciones. Hay una excepción en la ciudad de Kabul por ser capital, donde el alcalde es elegido directamente por el presidente, teniendo total independencia del gobernador de Kabul.

El jefe de la policía provincial es nombrado en Kabul por el Ministerio del Interior y trabaja junto con el gobernador de la provincia en el mantenimiento de la ley y su debido cumplimiento en todos los distritos de la provincia en cuestión.

Por otro lado, todos los grupos étnicos relevantes están representados en los diferentes niveles de gobierno, teniendo cada grupo un amplio control sobre la implementación de los programas gubernamentales en las regiones geográficas de su particular influencia. Aunque el actual presidente Ghani tiene el poder de nombrar gobernadores provinciales y de distrito, en la práctica existe un entendimiento no formal de evitar nombrar gobernadores de diferente origen étnico al

⁸⁸ Mapa Provincias y capitales (Ver: TABLA DE ILUSTRACIONES).

⁸⁹ OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA DEL MAEC., Op. cit, p. 1.

de la mayoría de residentes locales. La *IDLG (Independent Directorate of Local Governance)*, que presenta recomendaciones a la Presidencia sobre los nombramientos locales, consulta frecuentemente a los notables provinciales sobre dichos nombramientos.

El Consejo de Ministros aprobó el 7 de diciembre de 2016 la *Ley de Ordenación Territorial* propuesta por la *Autoridad Independiente de Tierras*. La ley se sometió a la Asamblea Nacional para ser aprobada una vez que reanudó sus sesiones a comienzos de marzo de 2017. El proyecto de Ley dispone la tipificación de la usurpación de tierras como delito, con lo que refuerza el papel de los gobernadores y una mayor autoridad del registro de tierras y la expedición de títulos de propiedad, ofreciendo asimismo mayor seguridad de la tenencia de la tierra para las mujeres.

Por otro lado, el Gobierno continuó con los esfuerzos encaminados a mejorar la gobernanza en el plano subnacional. La IDLG adoptó recientemente medidas para reestructurar todos sus programas de creación de capacidad, seguimiento y evaluación de puestos. Se trata claramente de un intento de disminuir los casos de nombramientos arbitrarios, corrupción y falta de productividad por parte de los funcionarios. El 24 de enero de 2017 se presentó una nueva estrategia de creación de capacitación para su aprobación por el gobierno en consultas internas.

En 2016, como parte de los esfuerzos del gobierno afgano por lograr la contratación en la administración pública basada en méritos, todos los nuevos nombramientos se hicieron siguiendo un proceso basado en estos nuevos criterios. De esta manera, el número total de nombramientos por mérito ascendió a 53 en el caso de los gobernadores de distrito (un 14% del total) y a cinco para el caso de los gobernadores provinciales (un 15%). Por otro lado, un total de 20 alcaldes (el 12%) fueron nombrados de forma directa por el presidente Ghani.

Es de vital importancia tratar por último la viabilidad de una verdadera y ordenada descentralización afgana⁹⁰ ante la fuerte centralización actual del país.

⁹⁰ HOOPER, E. (2016), «*Telling the Story*» *Sources of Tension in Afghanistan & Pakistan: A Regional Perspective (2011-2016)*, Barcelona, CIDOB, p. 236.

Existe una lógica convincente a la idea de que dicha descentralización contribuiría a la estabilización de Afganistán, siendo un enfoque que se ha utilizado con buenos resultados en otros contextos sociales multiétnicos. Sin embargo, una de las razones por las que el programa de descentralización ha sido muy limitado en Afganistán hasta la fecha es que los principios centralistas y de la unidad de Estado han sido los pilares fundamentales de la historia constitucional del país⁹¹. Por lo tanto, cualquier propuesta para descentralizar el poder, más allá de los ajustes tecnocráticos de puestos y responsabilidades contemplados por el IDLG, iría en contra de casi un siglo de práctica constitucional y de tradiciones políticas asentadas por el grupo étnico mayoritario: el pastún; quien, históricamente, siempre favoreció la centralización.

Es obvio que el respaldo internacional a cualquier plan descentralizador haría que la oposición al mismo fuera aún mayor, por lo que la comunidad internacional debe dirigir sus esfuerzos a ayudar a los afganos a llegar a un consenso sobre dicho enfoque.

5.4. Principales figuras y partidos afganos

El panorama político actual en Afganistán es tremendamente complejo:

En la última década, la política de Afganistán se ha visto fuertemente influenciada por la comunidad internacional y en especial por los países de la OTAN, con EE.UU. a la cabeza, en un esfuerzo por estabilizar y democratizar el país.

Afganistán tiene un sistema multipartidista en desarrollo constante con numerosos partidos políticos, en los que ninguno suele tener la oportunidad de llegar al poder por sí solo, por lo que deben cooperar para formar gobiernos de coalición.

La actual Ley que rige la formación de partidos políticos se promulgó en 2009 y exige que cada partido tenga al menos 10.000 miembros (anteriormente sólo necesitaban 700). El Ministerio de Justicia de Afganistán ha registrado

⁹¹ Ibid, p. 237.

84 partidos desde que la nueva ley entrara en vigor. Es importante recalcar que no existe ningún partido político que defienda cualquier postura que se considere en contra de la moral islámica.

La nación está actualmente dirigida por el presidente Ashraf Ghani, que está respaldado a su vez por dos vicepresidentes, Abdul Rashid Dostum y Sarwar Danish, mientras que por otro lado se encuentra Abdullah Abdullah en calidad de jefe ejecutivo extra-constitucional.

Aunque la asociación entre Ghani y Abdullah ha sido bastante accidentada desde la asunción de sus respectivos cargos, aún se mantiene en pie.

Ghani ha intentado por un lado hacer valer todo el potencial otorgado por su puesto como presidente y amparado a la vez en la Constitución. Así, ha anunciado iniciativas para frenar la corrupción, obligando a los responsables a la asunción de mayores responsabilidades mediante el cumplimiento de penas de prisión y sanciones más severas. También quiere potenciar el nombramiento de funcionarios basado en méritos, promover el rol de las mujeres y explorar nuevas formas de resolver el conflicto con la insurgencia talibán. Para lograr la paz y el desarrollo del país, Ghani plantea una cooperación interestatal mediante viajes diplomáticos a países de la región con intereses en el futuro del país. Desde que asumió el cargo, ha enfatizado la transparencia y la puntualidad y ha dirigido firmemente reuniones de altos funcionarios, desmarcándose considerablemente del estilo de Karzai, mucho menos estricto.

El papel de Abdullah ha sido en ocasiones poco claro desde que asumió el cargo, pero ha luchado por definir y afirmar su autoridad. Algunos observadores dicen que su falta de efectividad se debe a un equipo de asesores relativamente débil que incluye a su círculo más cercano, el cual continúa centrándose en lo que Abdullah sigue considerando como un gran fraude electoral que le privó de las victorias presidenciales en 2009 y de nuevo en 2014.

Aunque a la hora de formar el NUG, Ghani inicialmente indicó que buscaba nombrar un gabinete basado en méritos propios en lugar de guiarse por consideraciones políticas, al final ambos se limitaron a hacer los nombramientos de acuerdo a intereses partidistas y reivindicaciones de las diferentes facciones. Así, tanto él como Abdullah acordaron que cada uno de ellos se encargaría de nomi-

nar a la mitad de los 25 puestos del gabinete. Esto complicó los nombramientos por la necesidad de equilibrar el compromiso asumido y la influencia continua de poderosas facciones étnicas y políticas, lo que retrasó el proceso de nominación hasta el 12 de enero de 2015, mucho más allá del período constitucionalmente requerido de 30 días, fijado para el 28 de octubre del año anterior. La Cámara Baja tardó también en anunciar una fecha para votar los nombramientos, lo que causó una confusión sustancial en la gobernanza afgana, ya que los ministros interinos mantuvieron sus respectivos cargos después de noviembre de 2014, pero con una autoridad muy limitada para liderar y tomar decisiones.

Aunque muchos de los nominados fueron ampliamente elogiados en sus posiciones anteriores, la influencia política y étnica en la mayoría de los nombramientos fue clara y es en parte la causante de la difícil gobernabilidad y consecución de consensos en el país a día de hoy.

Por otro lado, aunque existen un variopinto número de partidos políticos, la Asamblea Nacional revuelve en torno a ellos ya que los diputados y miembros del Senado son elegidos individualmente y no representan a un partido político en concreto. Esto provoca la formación de grupos acordes a las afinidades políticas e intereses presentes en un momento determinado. Este sistema sigue el uso consuetudinario y tradicional afgano⁹² y es también parte causal del fraccionamiento en el NUG.

92 Ibid.

VI. SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA

6.1. Principales sectores económicos y coyuntura actual

Según el *IDH (Índice de Desarrollo Humano)*⁹³, Afganistán ocupa actualmente el puesto 171 de 181 como país menos próspero del mundo. Posee un *PPP (Purchasing Power Parity)* per cápita de 1.904 dólares y previsiblemente se mantendrá en la categoría de *LDC (Least Developed Country)* en los próximos años.

Se trata la afgana de una economía caracterizada por un muy bajo desarrollo con una tasa de crecimiento del PIB que tímidamente llegó al 1,2% en 2016⁹⁴, devaluaciones frecuentes de moneda y un deterioro de las relaciones comerciales.

Así, la situación económica del país ha sido frágil durante las últimas décadas con tasas de crecimiento persistentemente bajas y una economía que ha sufrido continuas crisis políticas y militares, frágiles niveles de seguridad y un legado de instituciones débiles que impide la prestación adecuada de servicios sociales y que a la vez disuade a una mayor inversión del sector privado. Estas tasas de inversión modestas se han visto únicamente contrarrestadas con el gran esfuerzo inversor y de ayudas provenientes del exterior durante los últimos 15 años.

El país es extremadamente pobre, poseyendo una alta dependencia de la agricultura, fuente principal de ingresos que emplea aproximadamente al 70-80% de la población. Además de la agricultura y el desarrollo rural, el aprovechamiento de los recursos hídricos nacionales y los que se comparten o fluyen a países ve-

⁹³ CESEDEN., Op. cit, p. 18.

⁹⁴ Aunque el Banco Mundial hace predicciones de que la tasa de crecimiento para 2017 será del 1,8%.

cinos es también cuestión clave para asegurar el desarrollo de dicha agricultura. La falta de respuesta adecuada a la gestión del problema generado por la desaparición de los sistemas tradicionales de irrigación y de reparto de recursos acuiferos, como los *qanats*⁹⁵, se ha aseverado en las últimas décadas. Existen además sistemas empleados como la construcción de presas que no siempre se asemejen a la utilidad representada desde un esquema y realidad europeas⁹⁶ y que deben ser tenidos en cuenta. Tienen relativa importancia los cultivos de cereales, algodón, frutales, arroz y frutos secos, hortalizas, tabaco, remolacha y opio. La mayor parte del sector agrícola se concentra en las llanuras del norte, situado en las inmediaciones fronterizas de Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán.

La ganadería ovina y la industria textil (artesanía de alfombras, mayormente) también son muy relevantes para la economía del país.

Afganistán posee importantes reservas de gas natural explotadas por empresas de capital extranjero debido a la imposibilidad y pobreza del país para gestionar sus propios recursos. El *USGS (United States Geological Survey)* alega que en varias partes occidentales del país podría haber depósitos de petróleo cuatro veces mayores a los que se han encontrado en Irán⁹⁷.

Por otro lado, existen altos índices de producción ilegal minera en el país⁹⁸, altamente contraproducentes para el desarrollo del país. Una legalización⁹⁹ y transferencia de la propiedad y control gubernamentales podría dar lugar a un fortalecimiento del gobierno y a un debilitamiento del apoyo a regímenes como el talibán.

⁹⁵ SKWAREK, U. (2017), «Afganistán: las dimensiones medioambientales del conflicto», Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE, 10/2017, p. 12.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 12.

⁹⁷ KABER KHALILI, M., *Op. cit.*, p. 186.

⁹⁸ EUROPEAN UNION DELEGATION ANTI-CORRUPTION 2017. (2017), «According to Integrity Watch Afghanistan currently more than 3000 mining areas are under illegal extraction in Afghanistan», *European Union External Action*, Videos, (en línea: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/22624/according-integrity-watch-afghanistan-currently-more-3000-mining-areas-are-under-illegal_en)

⁹⁹ LAKHANI, S. y CORBOZ, J. (2017), «Illegal Mining in Afghanistan: A Driver of Conflict», *United States Institute of Peace*, Peace Brief 226, p. 3.

Afganistán es también un narco-estado¹⁰⁰, primer proveedor de opio en el mundo acaparando el 80-90%¹⁰¹ de la producción¹⁰², con 200 mil millones de dólares por año en ingresos procedentes de la producción de narcóticos que, sin embargo, no contribuyen al desarrollo del país. A pesar de los miles de millones empleados en luchar contra la producción de opio, ésta se incrementó en un 43% en 2016¹⁰³. Con la vista puesta en lograr abordar un problema de tan amplias dimensiones, la comunidad internacional y la *UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime)*¹⁰⁴ han lanzado una serie de iniciativas regionales e internacionales, como son el Pacto de París y la estrategia «Rainbow» de la UNODC. Estas iniciativas tienen como objetivo¹⁰⁵ fortalecer una respuesta estratégica basada en una comprensión creciente de los patrones y dinámicas del comercio transnacional de opiáceos afganos y en una combinación específica y viable de modos de intervención.

Sin embargo, muchos de los agricultores han cambiado sus cultivos de consumo interno por el cultivo de la amapola debido a la rentabilidad de la misma¹⁰⁶. El problema de la droga lleva corrompiendo todos los aspectos de la sociedad afgana¹⁰⁷ durante muchos años, y por ende echando a perder muchos de los esfuerzos de reforma del país. Analistas llegaban a la misma conclusión sobre la situación de Afganistán hace más de una década¹⁰⁸, y la misma se sigue manteniendo a septiembre de 2017: prácticamente el único medio sostenible para reducir el cultivo de la amapola es la existencia de suficientes oportunidades legítimas de empleo, el cual requiere de un claro crecimiento económico. Sin embargo, el crecimiento económico depende de la estabilidad que todavía no se ha logrado

¹⁰⁰ Intervención del eurodiputado Nirj Deva (de ECR, Reino Unido), que presidió el tercer panel del taller sobre «Desarrollo socioeconómico y perspectivas de Afganistán» que tuvo lugar el 17 de noviembre de 2016. (en: «GHIASY, R., Op. cit, p. 15.»).

¹⁰¹ JOINT U.S. - RUSSIA WORKING GROUP ON AFGHAN NARCOTRAFFICKING. (2013), *Afghan Narcotraficking*, New York, EastWest Institute, p. 44.

¹⁰² NAEEM, A. y QAEM, J. (2017), «Narcotics in Afghanistan: a multidimensional challenge», *International Institute for Strategic Studies*, Discussion Meeting, (en línea: <http://www.iiss.org/en/topics/security-s-and-s-development/narcotics-in-afghanistan-827f>).

¹⁰³ TOLO NEWS. (2017), «Afghanistan Sets New Record In Opium Production», *TOLONews*, (en línea: <http://www.tolonews.com/node/43591>).

¹⁰⁴ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. (2009), «Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium», UNODC, p. 143.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUG AND CRIME. (2016), «Regional Programme for Afghanistan and Neighbouring Countries», *UNODC*, pp. 2-8.

¹⁰⁷ KERN, S. (2006), «Can Afghanistan Be Rebuilt?», *Real Instituto Elcano*, pp. 13-14

¹⁰⁸ *Ibid.*

conseguir, con un gobierno totalmente dependiente de la ayuda externa tanto en términos de seguridad como de financiación.

En este sentido, la inflación y las restricciones a la financiación plantean serios desafíos, siendo necesarias mayores reformas fiscales que se traduzcan en un sistema tributario solvente para una más efectiva recaudación de impuestos que genere suficientes ingresos estatales y permita una prestación de servicios públicos y sociales eficiente. En este respecto, la recaudación de impuestos ha aumentado más de un 20% en los últimos tres años, también como resultado de las medidas anticorrupción contra la evasión fiscal y la mejora de la gobernanza urbana. Un ejemplo claro es Kandahar ¹⁰⁹, segundo por detrás de Kabul en nivel de ingresos recaudados en 2017. Su alcalde, Rokhan Wolasmal, afirmó que los mismos se destinarán a actividades de desarrollo y servicios comerciales. Otros proyectos incluyen esquemas de desarrollo de agua potable y canalización.

El indicador del Banco Mundial¹¹⁰ suspende al entorno empresarial afgano, con descensos muy significativos en las áreas de apertura de nuevos negocios, acceso limitado al capital físico y provisión de servicios (electricidad, alimentación, alcantarillado, etc.). El mínimo crecimiento económico esperado para este año 2017 parece ser insuficiente para mantener los niveles de ingreso, por lo que los niveles de pobreza pueden y seguramente vayan a aumentar.

Dicho esto, la situación ha mejorado ostensiblemente desde 2001: el PIB per cápita se ha quintuplicado y la movilización de ingresos ha aumentado un 10%¹¹¹. Las semillas para una gobernanza básica¹¹² que potencie el desarrollo económico llevan varios años sembrándose a nivel regional y local.

Sin embargo, la retirada de las ISAF en 2014 ha tenido graves efectos en el desarrollo del país y en la posible toma de impulso de la economía, ya que muchos servicios eran proporcionados al contingente aliado y de reconstruc-

¹⁰⁹ RISK ANALYSIS TEAM, AFGHANISTAN-A., Op. cit, p. 8.

¹¹⁰ BANCO MUNDIAL. (2017), «Doing Business: Afghanistan», (en línea: <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/afghanistan>).

¹¹¹ Presentación de Pierre Amilhat (Director de Desarrollo, Coordinación - Asia, Asia Central, Oriente Medio / Golfo y Pacífico, DG DEVCO, de la Comisión Europea) en el panel del taller sobre «Desarrollo socio-económico y perspectivas de Afganistán» que tuvo lugar el 17 de noviembre de 2016. (en: «GHIASY, R., Op. cit, p.17.»).

¹¹² ELLWOOD, T. (2013), Op.cit, p. 23.

ción a través de contratistas y subcontratistas independientes afganos¹¹³. Entre el 25-40% del PIB de Afganistán se basaba en estas tropas extranjeras, así como en contratistas privados y trabajadores en ONGs¹¹⁴.

El crecimiento económico se redujo a menos del 1% a comienzos del año pasado¹¹⁵, sólo recuperándose más recientemente gracias a las reformas en la gestión de las finanzas públicas y el control de gastos, así como el continuo apoyo exterior. Durante esta transición y repliegue de tropas, se han puesto en peligro importantes avances en cuanto al desarrollo, con un aumento del desempleo y de los niveles de pobreza, una mayor inseguridad y niveles de violencia y una erosión en la prestación de servicios públicos acompañado de fuertes presiones migratorias.

Como se puede constatar, aunque la economía afgana se beneficiara de un impulso a corto plazo entre 2001 y 2014 gracias a la presencia de miembros civiles y militares de la comunidad internacional en Afganistán, la reducción considerable de esa presencia en 2014 llevó a una contracción de la economía afgana y después a un estancamiento evidente.

El país se encuentra actualmente en una tesitura similar, aunque con perspectivas de mejora más esperanzadoras por el reciente y renovado compromiso de la comunidad internacional en seguir invirtiendo, financiando y confiando en el desarrollo y despegue del país durante los próximos años.

6.2. Crisis humanitaria

Afganistán sufre una de las crisis humanitarias más prolongadas en todo el mundo. Los más de 36 millones¹¹⁶ de habitantes viven desde hace 31 años en guerra, 20% de los cuales en una pobreza extrema que ha llevado actualmente a más de 1 millón de afganos a emigrar y a vivir refugiados en Irán y a 2,5 millones en Pakistán¹¹⁷.

¹¹³ KABER KHALILI, M., Op. cit, p. 143.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Presentación de Pierre Amilhat., Op. cit.

¹¹⁶ WORLDOMETERS. (2017), «AFGHANISTAN POPULATION LIVE», (EN LÍNEA: [HTTP://WWW.WORLDOMETERS.INFO/WORLD-POPULATION/AFGHANISTAN-POPULATION/](http://WWW.WORLDOMETERS.INFO/WORLD-POPULATION/AFGHANISTAN-POPULATION/)).

¹¹⁷ BALLESTEROS, M., Op. cit, p. 7.

Otras causas¹¹⁸ que obligan a muchos afganos a abandonar sus tierras y a emigrar son la desertización de tierras, la evaporación del agua y el deshielo de los glaciares.

Además del grave deterioro de la situación económica¹¹⁹ y medioambiental, la población afgana desconfía en gran parte de las incertidumbres futuras que se ciernen sobre su país, por lo que miles de jóvenes, muchos de ellos con notable formación académica, deciden emigrar.

Además, el 60% de la población tiene menos de 26 años, entrando 400.000 jóvenes al mercado de trabajo cada año¹²⁰. Esta juventud puede ser tanto un desafío como una esperanza para Afganistán, ya que es la franja de edad más propicia a ser parte y cimiento de la recuperación y desarrollo del país. El *UNHCR/ACNUR (United Nations High Commissioner for Refugees)* estima que más de 50.000 afganos han alcanzado la UE durante 2015, siendo el segundo grupo más numeroso a nivel de país¹²¹. Existe una media no oficial del aeropuerto de Kabul de que 600 afganos abandonan el país diariamente¹²².

Aun así, muchos de estos refugiados¹²³ y migrantes han sido posteriormente expulsados en los últimos años. Sólo en 2016, un millón de refugiados afganos y migrantes fueron obligados a regresar a su país desde tierras iraníes y paquistaníes vecinas.

Por otro lado, el plan de la UE para deportar a unos 80.000 afganos cuya solicitud de asilo haya sido rechazada aumentará aún más la presión sobre los servicios públicos e infraestructuras afganos. Además, este año pasado 646.698 personas¹²⁴ fueron desplazadas internamente debido al conflicto, en comparación con los 70.000 desplazados de 2010, cifras que se suman al aproximadamente millón de desplazados por el conflicto en años anteriores.

¹¹⁸ SKWAREK, U. (2017), p. 12.

¹¹⁹ LABORIE, M. (2016), «Afganistán: Un Año Después de la ISAF», *Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEE*, 07/2016, p. 14.

¹²⁰ Presentación del Dr. Arne Strand, Op. cit.

¹²¹ LABORIE, M., Op. cit, p. 14.

¹²² KABER KHALILI, M., Op. cit, p. 190.

¹²³ SILVA, V. (2017), «Refugiados afganos, los grandes olvidados», *Esglobal*, (en línea: <https://www.es-global.org/refugiados-afganos-los-grandes-olvidados/>).

¹²⁴ CRISIS GROUP. (2017), «Afghanistan: Growing Challenges», *Watch List 2017*, First Update, p. 7.

Esta tensión sobre la capacidad para absorber este ingente número será especialmente pronunciada en los centros urbanos, donde tiende a establecerse el 70-80% de los desplazados internos y refugiados que regresan, siendo la mayoría además desempleados o subempleados, con poco o ningún acceso a asistencia médica o educación. Carentes de una ayuda asistencial proveniente por parte del Gobierno, las salidas a dicha situación de pobreza se ven muy reducidas a alternativas que implican en muchos casos el negocio ilícito como el cultivo de la adormidera¹²⁵, de gran demanda en el país.

Las duras condiciones de vida están representadas por una esperanza de vida de 60,93 años donde 1 de cada 4 niños muere antes de llegar a cumplir 5 años y donde más del 75% de afganos no tienen acceso a servicios básicos, con una infraestructura sanitaria en muy precarias condiciones relegada a un segundo plano. Hasta 1,57 millones se enfrentan a una grave inseguridad alimentaria en todo el país. Las mujeres y las niñas suelen ser las más desfavorecidas, dada la naturaleza conservadora del país en términos sociales¹²⁶.

En términos más generales, tanto el gobierno central afgano como la comunidad humanitaria, incluidos los organismos de la ONU, estiman que 9,3 millones de personas (casi un tercio de la población afgana) necesitarán ayuda humanitaria durante este 2017¹²⁷. A medida que la seguridad continúa deteriorándose y tanto Pakistán como Irán obligan a más refugiados afganos y migrantes a regresar, la acentuada crisis humanitaria probablemente empeorará.

Dicho esto, se han producido mejoras palpable en las condiciones y calidad de vida de los afganos en comparación con décadas anteriores: la esperanza de vida ha aumentado significativamente en 20 años, la matriculación escolar aumentó de menos de un millón a ocho millones, la mortalidad materna es de 324 por cada 100.000 nacimientos (frente a las 1.600 muertes en 2001) y la representación de las mujeres a través de la asunción de un número creciente de cargos públicos se encuentra en niveles históricos¹²⁸. Se debe hacer notar que, aunque esta última mejora sea positiva, la situación de la mujer afgana en ge-

¹²⁵ SKWAREK, U. (2017), p. 12.

¹²⁶ Ibid, p. 8.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Presentación de Pierre Amilhat, Op. cit.

neral es por el contrario preocupante, en parte debido a la propia cultura afgana y a ciertos preceptos islámicos¹²⁹, por lo que aún queda mucho por hacer en términos de política de igualdad de trato, oportunidades y condiciones laborales entre hombres y mujeres en Afganistán.

Para hacer frente a la emergencia humanitaria se requerirá un apoyo económico internacional continuo, sólido y con perspectivas a largo plazo. Mientras que organizaciones clave como ACNUR deben persuadir a Pakistán e Irán de poner fin a la deportación forzosa y masiva de refugiados y migrantes afganos, la UE y sus Estados Miembros (EM) deben disminuir al menos el ritmo y número de deportaciones a medida que la seguridad en Afganistán continúa deteriorándose.

6.3. Desarrollo y ayuda externa

En 2001, Afganistán se haya devastado tras la expulsión del régimen talibán. Los afganos se encuentran con un Estado destruido e inoperante tras años de gobierno extremista y violento y un conflicto interminable que dura ya más de 3 décadas, lo que añadido a la inseguridad que el mismo genera, limita el acceso a áreas del país y hacen decrecer las oportunidades de implementar proyectos de desarrollo a gran escala y de explorar recursos naturales para su explotación. Sin embargo, el esperanzador potencial que supone la extracción de minerales¹³⁰, aunque todavía una empresa con mucho camino por recorrer, podría ser un punto de inflexión para la economía.

Todos los sectores que caracterizan la mismísima viabilidad de un país se habían visto afectados: una falta de gobierno sólido, una frágil seguridad y sistema judicial, servicios de salud desbordados o inexistentes, así como insuficiencia de centros educativos e infraestructuras de comunicación y otros servicios sociales. Todo esto significó que una gran parte de los afganos careciera de algunos de los servicios públicos vitales para que cualquier sociedad sobreviva y se desarrolle.

Tras la intervención del contingente aliado de la mano de varias misiones de carácter militar, acompañado de financiación, apoyo logístico y otros servicios

¹²⁹ SAENZ PECO, F. (2011), «Revisión De La Operaciones Psicológicas De Nivel Operacional En Afganistán», Escuela Superior De Las Fuerzas Armadas- ESFAS. Departamento De Operaciones. CESEDEN. XII CEMFAS. 26 de abril de 2011, p. 54.

¹³⁰ ELLWOOD, T. (2013), Op.cit, p. 23.

por parte de toda la comunidad internacional (que incluye, entre otros, agencias de la ONU, donantes bilaterales, OO. II. y ONGs locales e internacionales), se logra medianamente estabilizar y reconstruir parcialmente el país. No obstante, aún no se ha logrado llegar a la consecución de estabilidad, paz y viabilidad necesarias que logren proporcionar los niveles de bienestar para el pueblo afgano esperados.

En el caso de la ONU, la presencia en Afganistán lleva siendo activa desde 1988¹³¹. A partir del Acuerdo de Bonn de diciembre de 2001, la actividad y asistencia de donantes internacionales se ha coordinado principalmente a través de la UNAMA, existiendo también otras instituciones de coordinación vinculadas al gobierno afgano¹³².

Actualmente, el gobierno afgano se enfrenta a un complicado reto presupuestario, destinándose el 45% del presupuesto nacional a fines relacionados directa o indirectamente con la seguridad¹³³, mientras que el resto se destina a gastos fijos como salarios y gastos recurrentes, lo que deja un margen de acción extremadamente pequeño para la reconstrucción del país y mantenimiento de sus instituciones. Es por eso que incluso el Banco Mundial ha estado abogando por otorgar a Afganistán un mayor margen de maniobra en la implementación de sus políticas, aunque siempre deba estar presente el seguimiento minucioso de los proyectos de desarrollo.

En último término, son los propios afganos los que se deben hacer cargo y es el gobierno afgano el que debe erigir y solidificar su propia capacidad.

Por otro lado, la reticencia de algunos donantes a canalizar la ayuda en el presupuesto nacional proviene del temor a la tergiversación de fondos¹³⁴, consecuencia de los altos niveles de corrupción. Esto ya ha dado lugar a la suspensión temporal (total y parcial) de parte de la financiación.

Muchos analistas¹³⁵ insisten en que, para el desarrollo de intervenciones de estabilización en casos como el afgano, se debe siempre comenzar con un en-

¹³¹ MARGESSON, R. (2009), «United Nations Assistance Mission in Afghanistan: Background and Policy Issues», Congressional Research Service, pp. 1-28.

¹³² Ibid.

¹³³ GHIASY, R., Op. cit, p. 17.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ DENNYS, C. y FITZ-GERALD, A. (2011), «Intervention hangovers in stabilization operations. Case studies from Afghanistan and Iraq», Danish Institute for International Studies, p. 18.

foque realista mediante pequeños proyectos poco sofisticados que den como resultado no solo avances a niveles reales, sino también logros que puedan mantenerse e incrementarse paulatinamente gracias a lo que a menudo es un bajo nivel de capacidad humana e institucional en las regiones periféricas. Añaden¹³⁶ que la confianza requerida para apoyar a estas instituciones estatales locales no puede desarrollarse de la noche a la mañana, sino que debe basarse en resultados claros y tangibles.

A día de hoy, la mayor parte de la asistencia al presupuesto afgano llega a través de fondos fiduciarios establecidos por el Banco Mundial y el sistema de las Naciones Unidas¹³⁷.

Dicho esto, son las OSC¹³⁸ las que pueden ejercer el control social necesario para verificar la buena prestación de los servicios públicos y la supervisión del gasto público¹³⁹.

Para lograr mejores resultados en el crecimiento, se requerirá un mayor número de esfuerzos por parte del gobierno afgano y de la comunidad internacional en su conjunto, siendo esencial una más activa cooperación con los vecinos regionales. Estos últimos pueden lograr desde una mayor estabilidad en la región hasta un potencial beneficio a las industrias exportadoras e infraestructuras afganas.

La comunidad internacional, el gobierno afgano y los actores regionales relevantes deben establecer instituciones de coordinación para diseñar un conjunto común de objetivos con el fin de emplear los fondos donados de la manera más efectiva.

Como señala Rhoda Margesson, especialista en política internacional humanitaria¹⁴⁰:

La mayoría de los observadores coinciden en que la clave reside en un continuo y sustancial desarrollo a largo plazo, al igual que lo es la necesidad de apoyo

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ SOPKO, J. (2017), «Quarterly Report to the United States Congress», *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction*, EDN JUL 30, 2017, p. 138.

¹³⁹ USAID. (2017), «Afghanistan-Complex Emergency», *USAID from the American People*, Fact Sheet #3, Fiscal Year 2017, p. 1.

¹⁴⁰ MARGESSON, R. (2009), Op. cit, p. 2.

internacional, pero se han planteado dudas sobre la eficacia de la ayuda (fondos requeridos, establecimiento de prioridades, impacto, etc.) y la necesaria coordinación para lograr mejoras en todo el país.

Es evidente que el desarrollo económico afgano es esencial para que una estabilidad a largo plazo logre generar un Estado autosostenible e integrado en la estructura comercial de la región.

VII. ORGANIZACIÓN SOCIAL Y RELIGIÓN

A pesar de que las áreas urbanas y muchas otras regiones del país se han modernizado tanto política como económicamente desde la caída del régimen talibán, los patrones de afiliación política por pertenencia a una determinada familia, clan, tribu, etnia o región y la camaradería creada históricamente en el campo de batalla, reemplazan frecuentemente las relaciones basadas en ideologías políticas o en simples ideas y opiniones¹⁴¹. Se ha puesto en evidencia¹⁴² como uno de los grandes retos de Afganistán es la consecución de un sentimiento unificado que desemboque en la identidad afgana a nivel de nación entre una sociedad que pueda permitirse conservar tradición y cultura con una progresiva modernidad y progreso.

Han tenido lugar pocos incidentes serios de violencia étnica desde la caída de los talibán, pero los enfrentamientos a veces son inevitables debido a los celos y disputas históricas.

Los principales grupos presentes en Afganistán se exponen a continuación.

7.1. Comunidades étnicas¹⁴³

En este entorno, la estructura social afgana se articula fuertemente en torno a la etnia y a la tribu¹⁴⁴, siendo el dari (farsi) y el pastún los idiomas oficiales en Afganistán.

¹⁴¹ KATZMAN, K. (2015), «Afghanistan: Politics, Elections, and Government Performance», *Congressional Research Service*. 7-5700, RS21922, p. 2.

¹⁴² ACEDO DEL AMO, S. (2010), *Op. cit.*, p. 29.

¹⁴³ Mapa Etnias (Ver: TABLA DE ILUSTRACIONES).

¹⁴⁴ HOOPER, E., *Op. cit.*, p. 243.

La composición étnica del país es de lo más variopinta: 2/5 partes de la población (sobre un 42 %- 13 millones)¹⁴⁵ pertenece a la etnia pastún de religión sunita y el resto son principalmente tayikos, uzbekos y hazaras. Además, existen aproximadamente otra veintena de menor importancia (como los Aimak, los turcomanos o los baluchis).

La etnia *pastún* de origen indoeuropea es considerada la fundadora del Afganistán moderno que consiguió finalmente independizarse y por ello la más identificada con el nacionalismo afgano. Los pastunes, grupo dominante en el país, han dominado la escena política afgana desde el siglo XVIII. Un símbolo de esa preeminencia es el hecho de que el trazado de la carretera más importante de Afganistán (*Ring Road*)¹⁴⁶, transcurre en su mayoría por territorio pastún.

Se concentran en el este y el sur del país, aunque también existen núcleos pastunes en otras regiones, como los 27 millones que viven en Pakistán, una minoría altamente discriminada, donde muchos acaban siendo disidentes en busca de refugio en Afganistán.

Los *tayikos* (27% de la población)¹⁴⁷ son de origen persa y de creencia sunita. Se trata de una etnia con raíces comerciales que ha logrado el acceso a la administración afgana y al clero a pesar del control ejercido por los pastunes. Su idioma (el darí o persa) les ha ayudado a llegar a posiciones de influencia, siendo la clase social con el nivel educativo más alto y la etnia que ha conseguido dominar las universidades y las profesiones liberales. Se concentran en Kabul y otras ciudades, así como en una extensa región del noreste. Su creciente influencia política y las aspiraciones por involucrarse de mayor manera han conducido a los tayikos a enfrentarse frecuentemente por el poder con los pastunes.

Los *hazaras* son un pueblo chiita de origen nómada, ascendiente de los mongoles. Hablan una variante del persa y representan alrededor del 12% de la población¹⁴⁸. Se concentran en las provincias centrales de Afganistán, comprendidas por tierras muy pobres y montañosas.

¹⁴⁵ BALLESTEROS, M., Op. cit, p. 8.

¹⁴⁶ Ibid, p. 9.

¹⁴⁷ Ibid, p. 8.

¹⁴⁸ BEHZAD, R. (2011), «La Estructura Social en Afganistán», *Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE*, 63/2011, p. 3.

Los *uzbekos* viven en el norte, profesan el sunismo y hablan el idioma uzbeki. A diferencia de otras etnias de Afganistán los uzbekos son proclives a mezclarse y a contraer matrimonio con otros pueblos étnicos del país.

Los *turkmenos*, cuya etnia está emparentada con poblaciones de las ex repúblicas soviéticas de Asia Central, son considerados otra de las minorías relevantes que conforman alrededor del 6% de la población¹⁴⁹. Históricamente se han dedicado a actividades agrícolas y la mayoría se concentra en el Turkestan afgano. Tanto los turkmenos como los uzbekos se han especializado en la industria textil y en actividades relacionadas con el cultivo del algodón.

Los *nuristanis* son una minoría muy peculiar de origen indoeuropeo concentrada al este del país, cerca de la frontera con Pakistán, en lo que se ha llamado la región montañosa del *Nuristán*¹⁵⁰. Estos pueblos no han llegado a constituir realmente su propia unidad política, religiosa o lingüística, se oponen al islam y practican un paganismo ligados a la naturaleza. Se encuentran excluidos en una región pobremente comunicada y accesible.

La mayoría de estos grupos étnicos afganos son transfronterizos, excepto los hazaras, lo que los hace muy proclives a influencias de países y regiones vecinas. Las grandes diferencias de culto y variopintas etnias y tradiciones hacen propicia la aparición de continuas fricciones que suelen mutar en conflictos civiles¹⁵¹, por otra parte, tradicionales históricamente en Afganistán.

7.2. Comunidades confesionales y libertad religiosa

Afganistán es un país asiático donde la religión predominante es el islam de tradición suní. Se estima que el 75-80% de la población es sunita de influencia hanafita. Los chiitas representan entre el 15 y 20% de la población y son principalmente de etnia Hazara y Qizilbash. Hasta hace pocos años, los chiitas eran denigrados a una categoría inferior, hasta que en julio de 2009 se aprobó la *Ley sobre el Estatuto Personal Chiita*¹⁵², que equiparó a los chiitas afganos con la

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Ibid, p. 4.

¹⁵¹ BALLESTEROS, M., Op. cit, p. 9.

¹⁵² KATZMAN, K., Op. cit, p. 48.

mayoría sunita en derechos y proporcionó un marco jurídico a las particularidades del derecho de familia chiita.

Debido a que Afganistán es un Estado islámico por Constitución, funcionarios gubernamentales y religiosos, líderes de grupos étnicos y ciudadanos reaccionan generalmente con hostilidad y desaprobación hacia los seguidores de cualquier otra religión¹⁵³.

Las minorías religiosas del país incluyen hindúes, sikhs y bahá'ís y una mermada comunidad cristiana. La pequeña comunidad judía dejó el país durante las décadas de guerra más recientes. La persecución de las minorías de la mano de la opresión islámica, antagonismos étnicos y disputas políticas es continua y una de las más duras en todo el mundo.

La tolerancia de la que se disfrutó hace ya más de cuatro décadas cesó de existir con la llegada muyahidín, pero a mediados de los años 90 trajo consigo un radicalismo, de tendencia principalmente wahabita, acompañado de costumbres rigoristas y castigos mucho más severos de la mano de los talibán. Este radicalismo es cada vez más influyente y la base ideológica de otros grupos como Al Qaeda, Daesh y la Red Haqqani.

Según informes sobre libertad religiosa considerada por países¹⁵⁴, la Constitución y el gobierno restringen en una manera acentuada la libertad religiosa en Afganistán. De hecho, el gobierno está involucrado en la regulación de las prácticas religiosas a través del *Ministerio de Hajj y Asuntos Religiosos*¹⁵⁵. De las aproximadamente 125.000 mezquitas en Afganistán, 6.000 de ellas están registradas y financiadas por el gobierno afgano, de cuyos clérigos se espera que promuevan las opiniones y posturas dictadas por órganos gubernamentales¹⁵⁶.

Por otro lado, como todos los cristianos en Afganistán son esencialmente conversos, no pueden expresar su fe libremente¹⁵⁷. No hay iglesias cristianas pú-

¹⁵³ OPEN DOORS. (2017), «World Watch List 2018: The 50 countries where it's most dangerous to follow Jesus», Open Doors, p. 13.

¹⁵⁴ BUREAU OF DEMOCRACY, HUMAN RIGHTS, AND LABOR. (2013), «International Religious Freedom Report for 2013: Afghanistan», *United States Department of State*, (en línea: <https://www.state.gov/j/drl/rls/irf/2013religiousfreedom/index.htm?year=2013&dliid=222323#wrapper>).

¹⁵⁵ KATZMAN, K., Op. cit., p. 16.

¹⁵⁶ BUREAU OF DEMOCRACY, HUMAN RIGHTS, AND LABOR. (2017), «Afghanistan 2016 International Religious Freedom Report», *United States Department of State*, pp. 1-17.

¹⁵⁷ OPEN DOORS. Op cit., p. 13.

blicas, sino comunidades de cristianos que rezan ocultamente en pequeñas congregaciones privadas, asumiendo por ello un gran riesgo. Los conversos pueden experimentar la pérdida de propiedad personal y de negocios, palizas e incluso la muerte a manos de sus propios familiares, vecinos y miembros de la comunidad¹⁵⁸. Es algo habitual que los casos de conversión acarreen duros castigos que acaben atrayendo la atención pública internacional.

Por otro lado, existen cuatro sinagogas, pero se encuentran en desuso. Hoy en día hay sólo un nacional en territorio afgano que se declare públicamente judío¹⁵⁹. Hay tres gurdwaras activos (lugares de culto sikh) y cinco mandirs (templos hindúes)¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ FERUZ, E. (2015), «Kabul's one remaining Jew», *Judaism in Afghanistan*, Qantara.de., (en línea: <https://en.qantara.de/content/judaism-in-afghanistan-kabuls-one-remaining-jew>).

¹⁶⁰ KATZMAN, K., Op. cit, p. 48.

VIII. ENTORNO REGIONAL

Afganistán está situado en la confluencia de varios vecinos poderosos con vocación de liderazgo regional¹⁶¹. Los mismos promueven, dentro de la esfera de influencia afganas, lo que perciben como sus propios intereses políticos, económicos y de seguridad nacional, violando a veces de manera agresiva y directa la soberanía y propios intereses afganos. La lucha por recursos naturales escasos, como el agua y metales, es una causa primordial para la injerencia de otras naciones y para la intensificación del contrabando, inmigración de poblaciones enteras e infinidad de daños medioambientales. Debemos añadir que muchos de estos vecinos son potencias nucleares¹⁶², como Pakistán, India, Rusia, Irán y China¹⁶³, lo que otorga a Afganistán un interés geopolítico particularmente especial¹⁶⁴.

Por otra parte, en las casi dos últimas décadas la comunidad internacional se ha debatido con cierta ambigüedad sobre sus intenciones y voluntad de mantener el nivel de compromiso en Afganistán. Aunque históricamente esto haya sido así, se hayan dado muestras recientes de un renovado compromiso duradero con nuevos impulsos de apoyo financiero, político y militar. Asimismo, EE.UU. y sus aliados han alentado a sus vecinos regionales a apoyar un Afganistán estable y económicamente viable y a incluir al país afgano en las organizaciones y plataformas de seguridad regional y económicas.

¹⁶¹ SAFRANCHUK, I. (2017), «Afghanistan and Its Central Asian Neighbors: Toward Dividing Insecurity», *Center for Strategic & International Studies*, A Report of the CSIS Russia and Eurasia Program, p. 29.

¹⁶² BALLESTEROS, M., Op. cit, p. 4.

¹⁶³ GRIFFITHS, J. (2017), «Who are the key players in Afghanistan?», *CNN*, (en línea: <http://edition.cnn.com/2017/08/26/asia/afghanistan-pakistan-india-china-russia-us/index.html>).

¹⁶⁴ KHATTAK, D. (2017), «The New Cold War Politics in Afghanistan», *The Diplomat*, Features, (en línea: <http://thediplomat.com/2017/04/the-new-cold-war-politics-in-afghanistan/>).

Un ejemplo claro fue la firma del proyecto del gaseoducto *TAPI (Turkmenistán-Afganistán-Pakistán-India)*¹⁶⁵ que hará posible exportar 33.000 millones de m³ de gas, transfiriéndolo desde Turkmenistán a Pakistán e India a través de Afganistán. Este acuerdo también beneficiará directamente al país afgano ya que le permitirá abastecer sus propias demandas de energía y al mismo tiempo generar ingresos, fomentar la inversión y desarrollar otros sectores de la economía.

Por otro lado, el 2 de noviembre de 2011 se obtuvo un compromiso formal de los vecinos fronterizos y regionales de Afganistán a la no interferencia en el mismo en la Declaración de Estambul y nuevamente en la Conferencia de Bonn del 5 de diciembre de 2011. Como seguimiento a la Declaración de noviembre, las medidas de fomento de la confianza de los vecinos afganos se discutieron el 14 de junio de 2012 en el proceso ministerial del HoA (Heart of Asia)¹⁶⁶ en Kabul, que reunió a 14 países regionales, a otros 14 de apoyo y a 11 organizaciones regionales e internacionales que decidieron aunar esfuerzos para combatir conjuntamente el terrorismo y el tráfico de drogas, así como llevar adelante el desarrollo económico afgano.

Reuniones más recientes tuvieron lugar en Islamabad en diciembre de 2015 y Amritsar, India, el 4 de diciembre de 2016. La próxima y séptima conferencia anual se celebrará en Azerbaijón¹⁶⁷.

Desgraciadamente, las declaraciones políticas de no interferencia en los asuntos afganos y gestos por parte de los actores regionales no siempre se han correspondido con sus acciones y verdaderas intenciones, manifestándose estas injerencias en repetidas ocasiones.

8.1. Influencia paquistaní

Un caso muy claro de vecino regional que busca de manera directa la consecución de sus propios intereses nacionales a costa del de los afganos es el de Pakistán, cuyas relaciones bilaterales con su vecino siguen siendo muy tensas.

¹⁶⁵ OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA DEL MAEC., Op. cit, p. 4.

¹⁶⁶ HEART OF ASIA. (2017), «Istanbul Process», (en línea: <http://hoa.gov.af/>).

¹⁶⁷ GHARJI, E. (2017), «Azerbaijan to host 2017 Heart of Asia-Istanbul Process Ministerial Conference», *Around the Caspian*, (en línea: <http://caspianet.eu/2017/01/27/azerbaijan-to-host-2017-heart-of-asia-istanbul-process-ministerial-conference/>).

Pakistán, con un 90% de población musulmana sunita y un 7% chiita¹⁶⁸, está condicionada por una débil cohesión y orden interno gubernamental, problemas de índole económico, así como desastres naturales y grupos desestabilizadores que actúan en las áreas tribales y fronterizas del país¹⁶⁹. La clase gobernante pakistaní está dividida en líneas políticas, militares y de inteligencia, con agendas estratégicas que varían consecuentemente, y con un enfoque estratégico y diplomático que no suele ser conocido ni transmitido de manera oficial por el gobierno paquistaní.

Los paquistaníes consideran a Afganistán un territorio donde poder ganar suficiente profundidad estratégica ante una confrontación eventual con la India¹⁷⁰, evidenciado ya en el conflicto de Cachemira. Por ello, es vital para Islamabad ejercer una influencia permanente sobre Kabul, evitando que la misma caiga bajo influencia india o de un aliado de ésta.

En cuanto a sus relaciones con el exterior, Islamabad intenta consolidar un papel relevante en política internacional, a la vez que busca encontrar una solución al grave problema de refugiados afganos en su propio territorio. Alrededor de 2 millones de refugiados afganos han regresado de Pakistán desde que cayera el régimen talibán. No obstante, existen hasta otros 2 millones que podrían permanecer aún en territorio pakistaní e Islamabad está presionando a muchos de ellos para que regresen a Afganistán para finales de 2017. El año pasado, Islamabad repatrió a más de 550.000 afganos (incluidos 380.000 refugiados registrados)¹⁷¹ a medida que las relaciones con Kabul se fueron deteriorando.

En contraposición a la cuestión de los refugiados, las visitas y declaraciones¹⁷² de Ghani, la recepción de funcionarios paquistaníes y la firma de varios acuerdos como el nuevo *APTTA (Afghanistan - Pakistan Transit Trade Agreement)* firmado en 2010¹⁷³ son prueba del intento de mejorar las relaciones bilaterales¹⁷⁴. Pakistán ha comenzado a formar a un pequeño número de oficiales

¹⁶⁸ BALLESTEROS, M., Op. cit, p. 3.

¹⁶⁹ Ibid, p. 15.

¹⁷⁰ Ibid, p. 14.

¹⁷¹ WRIGHT, R. y SAIFI, S. (2016), «Pakistan to Afghan refugees: Leave or be deported and Sophia Saifi», CNN, (en línea: <http://edition.cnn.com/2016/11/14/asia/afghan-pakistan-refugees-deadline/index.html>).

¹⁷² RISK ANALYSIS TEAM, AFGHANISTAN-A., Op. cit, p. 7.

¹⁷³ OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA DEL MAEC., Op. cit, p. 4.

¹⁷⁴ Constaba de 4 protocolos: control aduanero; transporte internacional de bienes por carretera; admisión temporal de vehículos para uso comercial y control de materiales utilizados para la fabricación ilegal de drogas.

de las ANDSF y, en mayo de 2015, ha mejorado la cooperación como prueba el *Memorandum of Understanding for Afghanistan's NDS (National Directorate of Security)* para que el servicio de inteligencia afgano sea entrenado por el ISI paquistaní. Pakistán parece anticipar que unas mejores relaciones con los líderes afganos también limitarán la influencia de la India en Afganistán.

Por otra parte, Islamabad sigue negándose a facilitar conversaciones entre los talibán y Kabul y continúa apoyando de manera extraoficial a sus «proxies» afganos, permitiéndoles reclutar miembros, recaudar fondos, así como planificar y realizar operaciones desde zonas seguras situadas dentro de Pakistán. Entre ellos se encuentran Quetta Shura y la Red Haqqani, totalmente integradas ahora en la estructura de mando de la insurgencia.

Ante la acusación de tratar de controlar las decisiones del gobierno afgano mediante el radicalismo talibán y el uso de «proxies» para contrarrestar la influencia india, Pakistán acusa a su vez a Kabul de hacer la vista gorda en ciertos casos, y en otros de apoyar activamente a militantes tribales paquistaníes para que lleven a cabo ataques transfronterizos que se planifican y coordinan desde territorio afgano. Sin embargo, la inestabilidad en Afganistán y un incremento notable de la violencia en territorio paquistaní ha obligado a Islamabad a presionar a grupos insurgentes para disuadirles de utilizar su territorio como refugio¹⁷⁵, lo que ha provocado ya la salida de Pakistán de varios grupos talibán afganos¹⁷⁶.

Las tensiones continuaron aumentando tras un ataque terrorista en febrero de 2017 contra un santuario sufí en el sur de Pakistán¹⁷⁷, cuya autoría fue asumida por el grupo paquistaní *Jamaat-ul-Ahrar (JuA)*, que supuestamente ataca desde Afganistán. Pakistán cerró sus dos principales cruces fronterizos con Afganistán (Torkham y Chaman) durante más de un mes y se llevaron a cabo varias ofensivas en las provincias limítrofes de Kunar y Nangarhar. Aunque se volvieron a abrir las fronteras, Pakistán ha comenzado a cercar la frontera, una

¹⁷⁵ SEN, A. (2017), «Trump Will Need to Deepen US Engagement in Afghanistan», *Atlantic Council*, (en línea: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/trump-will-need-to-deepen-us-engagement-in-afghanistan>).

¹⁷⁶ ZAHID, F. (2017), «Pakistan: Should New U.S. Afghanistan Strategy Concern Militant Leaders?», *Militant Leadership Monitor*, Vol. 8, Issue 8, (en línea: https://jamestown.org/brief/pakistan-should-new-u-s-afghanistan-strategy-concern-militant-leaders/?mc_cid=e4ff229c9b&mc_eid=50bb3d67f8).

¹⁷⁷ EL PAÍS. (2017), «Al menos 70 muertos en un atentado en el sur de Pakistán», (en línea: https://elpais.com/internacional/2017/02/16/actualidad/1487263144_794411.html).

acción que sólo agravará las tensiones¹⁷⁸ en tanto que Kabul no reconoce la Línea Durand¹⁷⁹ como frontera internacional.

Se alega que una solución negociada del conflicto afgano por iniciativa o plena cooperación pakistaní ayudaría a estabilizar tanto Pakistán como la región. Es esencial que los pakistaníes se convenzan de que sus intereses se verán mejor garantizados a través de un arreglo político en Afganistán en lugar de una constante insurgencia. Esto requerirá mayores esfuerzos internacionales tanto para presionar a que Pakistán cambie de rumbo como para facilitar un diálogo mucho más constructivo entre Islamabad y Kabul.

El importante peso añadido pakistaní a una hipotética mesa de negociaciones se debe a la relación del ISI con el movimiento talibán y otros grupos insurgentes, a lo que se añadiría el fuerte papel de las *Fuerzas Armadas Pakistaníes* en las decisiones políticas del país, clave para acabar con los ‘santuarios’ de los que gozan los talibán y operativos de Al Qaeda para refugiarse en las *FATA (Federally Administered Tribal Areas)*. Desde el año 2003 aproximadamente, el ejército pakistaní ha llevado a cabo operaciones antiterroristas sin precedentes en las FATA, aunque en muchos casos ineficaces¹⁸⁰. Se ha optado más recientemente por una combinación de fuerza militar, equipamiento y uso de milicias tribales locales en varias zonas de las FATA como Bajaur, negociación con elementos insurgentes «conciliables»¹⁸¹ y desarrollo económico.

El papel de EE.UU. también será central y deberá incluir un condicionante al apoyo militar estadounidense a Islamabad para que Pakistán trabaje junto con Kabul para llevar a los talibán a la mesa de negociación. De esta manera, funcionarios de la Administración Trump han estado desarrollando formas para tratar de presionar a Pakistán para que acabe con los refugios talibán¹⁸². Según el Pentágono y funcionarios del Congreso estadounidense, el financiamiento a Pa-

¹⁷⁸ KUGELMAN, M. (2017), «Danger on the Durand Line: Tensions Rise Between Afghanistan and Pakistan», *Foreign Affairs*, (en línea: <https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2017-03-02/danger-durand-line>).

¹⁷⁹ Los diferentes gobiernos afganos han reivindicado en numerosas ocasiones el territorio pastún que forma parte de Pakistán. Dicha línea parte en dos la región pastún.

¹⁸⁰ KRONSTADT, K. y KATZMAN, K. (2008), «Islamist Militancy in the Pakistan-Afghanistan Border Region and U.S. Policy», Congressional Research Service, pp. 1-20.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² GORDON M. R., SCHMITT, E. y HABERMAN, M. (2017), «Trump Settles on Afghan Strategy Expected to Raise Troop Levels», *The New York Times*, (en línea: <https://www.nytimes.com/2017/08/20/world/asia/trump-afghanistan-strategy-mattis.html>).

kistán, incluyendo contribuciones para las tropas paquistaníes desplegadas cerca de la frontera con Afganistán, puede ser mantenido aún bajo mayor escrutinio para ejercer una mayor presión en este sentido. Desde hace más de una década, la actividad talibán e insurgente en el oeste de Pakistán e infiltración a territorio afgano, sigue planteando tanto amenazas¹⁸³ para la seguridad nacional norteamericana y de la coalición como para la estabilidad paquistaní y afgana, las cuales deben ser detenidamente monitorizadas.

8.2. Influencia india

La implicación histórica de la India en Afganistán refleja sus continuadas preocupaciones sobre la potencial influencia pakistaní y la amenaza del extremismo islámico de cosecha afgana. Esto es debido a la particular asociación de Al Qaeda con organizaciones islámicas radicales paquistaníes que buscan asfixiar el control indio de parte de los disputados territorios de Jammu y Cachemira.

Por un lado, Afganistán ha intentado buscar fuertes lazos con la India para poder acceder así a una fuerte economía que crece a un rápido ritmo. Esto lo han intentado hacer los afganos evitando reacciones negativas paquistaníes al mismo tiempo.

Afganistán y la India firmaron en octubre de 2011 un pacto denominado *Asociación Estratégica*¹⁸⁴, que permitía a la India capacitar y formar a las ANDSF. Miles de efectivos han sido entrenados desde 2011, lo que ha contado con la desaprobación de Pakistán, que considera la asunción india de un papel formal en la seguridad afgana como una injerencia grave que no pueden tolerar.

Con anterioridad a 2011, la India se había limitado a apoyar a Afganistán en cuestiones de desarrollo introduciendo a sus empresas, siendo el quinto país que más contribuye a la reconstrucción afgana y el segundo donante de la región del este después de Irán¹⁸⁵, mediante la financiación de proyectos de diversa índole enfocados en el desarrollo civil, aunque no militar.

¹⁸³ KRONSTADT, K. y KATZMAN, K. (2008), Op. cit, pp. 1-20.

¹⁸⁴ KATZMAN, K., Op. cit, p. 45.

¹⁸⁵ BALLESTEROS, M., Op. cit, p. 15.

El Primer Ministro afgano Modi visitó el país en diciembre de 2015 y en junio de 2016 para inaugurar una serie de proyectos que serían patrocinados por la India¹⁸⁶, como el nuevo complejo parlamentario en Kabul, la presa de *Salma* en *Herat* (*Afghan-India Friendship Dam*) que producirá electricidad y facilitará el riego de terrenos adyacentes, así como la financiación e inversión de varios otros proyectos de becas, renovación de colegios, capacitación de funcionarios afganos y el desarrollo del puerto *Chahbahar de Irán* en el mar Árabe, lo que facilitará el aumento del comercio entre la India y Afganistán.

A esto hay que añadir los lazos aún más estrechos creados entre Kabul y Nueva Delhi, que ha ofrecido a Afganistán un paquete de ayuda de mil millones de dólares y helicópteros de combate MI-25¹⁸⁷, y que son vistos como un acercamiento provocador por parte de Islamabad.

Las rivalidades entre Pakistán e India, que han luchado cuatro guerras desde la independencia en 1947, han aumentado indudablemente la complejidad de la situación en Afganistán¹⁸⁸.

Es importante ponderar la creciente influencia política india en el ámbito internacional, lo que la sitúa en una posición de importancia para intentar conseguir una solución viable al conflicto afgano. Un esfuerzo conjunto entre India y Pakistán a través de un acuerdo entre ambos países sería lo ideal y tremendamente efectivo a la hora de afrontar este reto, pero conflictos como el de Cachemira hacen muy difícil pasar de la idea a la práctica a día de hoy.

Por otro lado, los EE.UU. apoyan de manera clara a la India para conseguir frenar la creciente influencia regional llevada a cabo por Rusia y China, pero sin dejar muy de lado en cualquier caso a Pakistán. Estos y otros Estados regionales tienen un interés claro no sólo en la estabilidad afgana, sino en la postura militar adoptada por los estadounidenses en Afganistán. La región del norte de Afganistán ha supuesto un factor clave en los esfuerzos norteamericanos para reducir su dependencia de las rutas a través de Pakistán para acceder a Afganistán.

¹⁸⁶ KATZMAN, K., Op. cit, p. 45.

¹⁸⁷ CRISIS GROUP., Op. cit, p. 6.

¹⁸⁸ SEN, A., Op. cit.

8.3. Influencia rusa

Rusia lleva intentando contener la influencia estadounidense en Asia Central durante años¹⁸⁹, pero acepta tácitamente la presencia americana en Afganistán en la lucha contra la insurgencia de islamistas radicales en la región.

Por otro lado, los rusos cooperaron en el desarrollo de la línea de suministro de la *Red de Distribución del Norte a Afganistán*, a través de la cual fluyó de 2011 a 2014 aproximadamente la mitad de toda la carga terrestre de las fuerzas estadounidenses en Afganistán, a pesar de los costos adicionales que supone en comparación con la ruta pakistaní. Desafortunadamente, esta red fue cerrada por Rusia oficialmente en mayo de 2015¹⁹⁰. Las opiniones afganas sobre Rusia están todavía influenciadas por el legado dejado tras la ocupación soviética. Sin embargo, tras varias declaraciones en junio de 2010 por parte de oficiales rusos sobre la necesidad de una mayor asistencia económica y social, Rusia intenta ahora realizar un lavado de imagen. De esta manera, los rusos están invirtiendo en Afganistán alrededor de 1.000 millones de dólares para desarrollar la producción eléctrica afgana, además de la construcción de otras infraestructuras¹⁹¹. Estas inversiones ayudaron a la implementación de un acuerdo alcanzado a comienzos de 2011 para que Rusia reanudara una serie de proyectos procedentes de la era de ocupación soviética (entre ellos: la ampliación del túnel de Salang que conecta el valle de Panjshir con Kabul, las instalaciones hidroeléctricas en las provincias de Kabul y Baghlan, una terminal aduanera y una universidad en Kabul). Rusia también mejoró su imagen ante la opinión afgana con una inversión de 25 millones de dólares en la *Kabul Housebuilding Factory*¹⁹², la fábrica más grande del país, y un proyecto de 20 millones de dólares en 2014 para renovar la antigua *Soviet House of Science and Culture*¹⁹³.

¹⁸⁹ BASIT, A. (2017), «Growing Russian Involvement in Afghanistan», *S. Rajaratnam School of International Studies*, N°070, p. 2.

¹⁹⁰ KATZMAN, K., Op. cit, p. 46.

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ BEZHAN, F. (2014), *Radio Free Europe/Radio Liberty*, (en línea: <https://www.rferl.org/a/afghanistan-moscow-invests-in-future/25315632.html>).

Además, oficiales rusos se han sumado a las fuerzas estadounidenses y afganas para interceptar y frenar el tráfico de estupefacientes en Afganistán.

Putin puede estar buscando desempeñar un papel más asertivo en Afganistán, como lo demuestra su convocatoria de una controvertida conferencia¹⁹⁴ en diciembre de 2016 a la que China y Pakistán fueron invitados y donde no estuvo la propia Afganistán (cosa que enfureció razonablemente al gobierno afgano).

Esta asertividad contrasta con la reciente implicación rusa¹⁹⁵ al entablar contacto con los talibán y proporcionarles no sólo apoyo político sino también supuestamente militar¹⁹⁶, proponiendo liderar un nuevo proceso de negociación¹⁹⁷ que podría complicar aún más la dinámica de seguridad de Afganistán. Los rusos alegan que se trata de un esfuerzo por llevar al grupo a la mesa de negociación¹⁹⁸, mientras que los norteamericanos y la OTAN desconfían de las alegaciones rusas y ven otras intenciones más allá del acuerdo de paz.

Se dice que la estrategia que pretende plantear Rusia en Afganistán se asimila a una *guerra híbrida*¹⁹⁹ centrada en mantener la atención y el alto compromiso del contingente de la OTAN en suelo afgano, mientras su apoyo a parte de la insurgencia talibán puede hacer a Moscú más influyente en la región²⁰⁰, en detrimento de otros actores regionales.

¹⁹⁴ CUNNINGHAM, E. (2017), «While the U.S. wasn't looking, Russia and Iran began carving out a bigger role in Afghanistan», *The Washington Post*, (en línea: https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/with-us-policy-in-flux-russia-and-iran-challenge-american-power-in-afghanistan/2017/04/12/f8c768bc-1eb8-11e7-bb59-a74ccaf1d02f_story.html?utm_term=.3cdb8a84cbcc).

¹⁹⁵ SHALIZI, H & SMITH, J. (2016), «Ties between Russia and the Taliban worry Afghan, U.S. officials», *Reuters*, (en línea: <http://www.reuters.com/article/us-afghanistan-russia/ties-between-russia-and-the-taliban-worry-afghan-u-s-officials-idUSKBN13W2XJ>).

¹⁹⁶ BBC NEWS. (2017), «Russia denies it is supplying the Taliban after NATO general claim», (en línea: <http://www.bbc.com/news/world-asia-39383726>).

¹⁹⁷ BLANK, S. (2017), «Moscow's Double Game in Afghanistan», *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 14, Issue 11, (en línea: <https://jamestown.org/program/moscows-double-game-afghanistan/>).

¹⁹⁸ TARZI, A. (2017), «Iran, Russia, and the Taliban: Reassessing the Future of the Afghan State», *Foreign Policy Research Institute*, E-Notes, (en línea: <https://www.fpri.org/article/2017/06/iran-russia-taliban-reassessing-future-afghan-state/>).

¹⁹⁹ SAZONOV, V. (2017), «Afghanistan as an Example of the Kremlin's Hybrid Warfare-Why Russia is Arming the Taliban», *Diplomaatia*, No. 166/167, (en línea: <https://www.diplomaatia.ee/en/article/afghanistan-as-an-example-of-the-kremlins-hybrid-warfare-why-russia-is-arming-the-taliban/>).

²⁰⁰ RAMANI, S. (2017), «Understanding the Russia-Taliban Connection», *The Diplomat*, The Pulse, (en línea: <http://thediplomat.com/2017/08/understanding-the-russia-taliban-connection/>).

Más recientemente, el general norteamericano Nicholson ha descrito²⁰¹ las actividades rusas en Afganistán como de «difíciles» y les ha acusado de promover la «falsa narrativa» de que los talibán están luchando contra las fuerzas del Daesh.

8.4. Influencia china

La injerencia de China en Afganistán se ha producido principalmente por los siguientes motivos²⁰²:

- 1) asegurarse el acceso chino a minerales y otros recursos afganos;
- 2) ayudar a su aliado pakistaní a evitar el cerco de la India; y
- 3) reducir la creciente amenaza militante islamista frente a la propia China.

China está especialmente preocupada por la posibilidad de que militantes islámicos operando en Afganistán puedan apoyar a la comunidad musulmana Uigur en China. El *ETIM* (*East Turkestan Islamic Movement*) es un grupo de oposición chino que cuenta con miembros establecidos en Afganistán.

China tiene una pequeña frontera con un paso a Afganistán escasamente poblado conocido como el *Corredor de Wakhan*²⁰³, y está construyendo rutas de acceso fronterizo y depósitos de suministro para facilitar el acceso de China a Afganistán a través de dicho corredor.

Por otro lado, China ha aumentado desde 2012 su participación en cuestiones de seguridad afganas y ha asumido un papel preeminente como potencial mediador en la reconciliación afgana. En septiembre de 2012, China y Afganistán firmaron pactos económicos y otra serie de acuerdos en materia de seguridad sobre el compromiso chino a la formación y financiación de la política afgana y a la capacitación de oficiales de las ANDSF.

En octubre de 2014, China recibió a Ghani para una serie de compromisos bilaterales, donde asistió a la reunión ministerial del *HoA* en Beijing. Durante

²⁰¹ KHEEL, R. (2017), «Top commander: Russia «legitimizing» Taliban to undermine US, NATO,» *The Hill*, (en línea: <http://thehill.com/policy/defense/318741-top-commander-russia-legitimizing-taliban-to-undermine-us-nato>).

²⁰² KATZMAN, K., Op. cit, p. 48.

²⁰³ Ibid.

dicha visita, China acordó entrenar a 3.000 funcionarios afganos y proporcionar más 330 millones de dólares en ayuda bilateral hasta 2017. Como consecuencia de esa visita, se produjo un mayor acercamiento entre ambos países, postulándose China como parte relevante en el futuro esfuerzo de promover un acuerdo político en el panorama afgano actual²⁰⁴.

En marzo de 2017, el Pentágono confirmó la presencia de tropas chinas operando en Afganistán por primera vez ²⁰⁵, al parecer como parte de patrullas de lucha antiterrorista junto con fuerzas afganas a lo largo de la frontera compartida por ambas naciones. Sin embargo, muchos expertos consideran que las actividades e injerencias de China en Afganistán²⁰⁶ son motivadas principalmente por intereses económicos²⁰⁷. Durante el período que va de 2002 a 2014, China proporcionó a Afganistán alrededor de 255 millones de dólares en ayuda económica. Las delegaciones chinas siguen evaluando el potencial de nuevas inversiones en sectores como la minería, el petróleo y la energía. Las rutas de transporte y comercio a través de Afganistán concuerdan con la visión china de su iniciativa *OBOR (One Belt and One Road)* de una red regional con perspectivas de mercado que uniría Asia Central y Asia Meridional. Conviene mencionar que la idea originaria de desarrollar una ruta y centro comercial la tuvo EE.UU. con la *NSR (New Silk Road)*.

8.5. Influencia iraní

El régimen iraní ha tratado de ejercer su influencia en los asuntos afganos de una manera u otra a lo largo de su historia en lo que concierne a la relación existente entre estos dos países. Hemos sido testigos de cómo Irán ha tratado de socavar y neutralizar, en la medida de lo posible, los esfuerzos provenientes de EE.UU. y de otros países occidentales por estabilizar y reintegrar a Afganistán en el orden mundial, ofreciendo una alternativa a dicha cooperación e interven-

²⁰⁴ WONG, E. (2015), «Exploring a New Role: Peacemaker in Afghanistan», *New York Times*, (en línea: <https://www.nytimes.com/2015/01/14/world/asia/exploring-a-new-role-peacemaker-in-afghanistan.html?mcubz=0>).

²⁰⁵ SNOW, S. (2017), «Chinese troops appear to be operating in Afghanistan, and the Pentagon is OK with it», *Military Times*, (en línea: <https://www.militarytimes.com/news/pentagon-congress/2017/03/05/chinese-troops-appear-to-be-operating-in-afghanistan-and-the-pentagon-is-ok-with-it/>).

²⁰⁶ HOOPER, E., Op. cit, p. 313.

²⁰⁷ KATZMAN, K., Op. cit, p. 49.

ción extranjera que revierte finalmente en una dependencia más pronunciada de Kabul respecto a Teherán y en una posición regional iraní más hegemónica²⁰⁸.

Irán cuenta asimismo con otros motivos para hacer valer su presencia en la región. Uno de ellos es la dificultad de acceso al agua provocados por la desertificación y el estrés hídrico²⁰⁹ presentes en la frontera entre ambos países y que ha afectado a zonas de gran relevancia en Irán como el lago Hamoun²¹⁰. El desvío del río Helmand para abastecer al centro de Kabul y la presa de Kajaki también continúan hoy generando tensión entre ambos países.

Otro motivo para fortalecer su influencia, que suele generar en una nueva tensión de las relaciones, es el fronterizo en lo concerniente al tráfico ilícito de opio²¹¹, al verse regiones iraníes enteras afectadas por este problema. El mismo no es sin embargo tan grave como la lucha contra el terrorismo, refugiados, inmigración y la trata de personas. Estos temas, además de la cooperación económica, fueron discutidos entre ambos países en la visita oficial de Ghani a la capital iraní en la primavera de 2015²¹².

Especial atención tiene el esfuerzo conjunto en materia de seguridad. La lucha conjunta contra el Daesh en la región es de un interés muy elevado para Irán, contra el que ya se encontraba luchando en Iraq y en Siria. Afganistán es clave al respecto, por lo que su presencia seguirá estando muy presente.

Por otro lado, las relaciones de Teherán con los talibán y el apoyo a ciertas actividades de la insurgencia han sido en su mayor parte clandestinas, aunque el contacto se mantuvo hasta fechas muy recientes, culminando en la invitación iraní para la participación talibán en la Conferencia Islámica el año pasado²¹³.

Irán constituye en cierta medida, y seguirá constituyendo, una amenaza para la estabilidad y autonomía afganas²¹⁴, así como un impedimento de avance en una serie de campos para el contingente aliado y en especial para el margen de

²⁰⁸ ESTEBAN DE LAMA, M. A. (2010), «Irán ante la Misión De ISAF En Afganistán», Departamento de Inteligencia. CESEDEN. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas- ESFAS. III CSIFAS. 14 de mayo de 2010, p. 37.

²⁰⁹ SKWAREK, U., Op. cit, p. 8.

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ Ibid.

²¹² LABORIE, M. (2016), Op cit, p. 15.

²¹³ Ibid.

²¹⁴ ESTEBAN DE LAMA, M. A. Op. cit, p. 38.

maniobra de EE.UU. Ello no quiere decir que las relaciones entre ambas repúblicas islámicas vayan a verse seriamente afectadas²¹⁵ por las conductas de Teherán en los últimos años, ya que pesan mucho más los compromisos adquiridos por ambos a nivel político y económico.

²¹⁵ Ibid.

IX. LAS ANDSF Y LAS FUERZAS INTERNACIONALES

Tras años de instrucción, reequipamiento y formación, las ANDSF han ido haciéndose cargo progresivamente del control sobre su propio territorio de manos del contingente internacional a través del proceso transitorio Inteqal²¹⁶y²¹⁷. La «afganización» del conflicto²¹⁸ se describió en aquel momento como el esfuerzo de la comunidad internacional por conseguir la mejora y la asunción completa de las actividades y funciones propias por parte de las autoridades afganas para que fueran ellos los protagonistas y máximos responsables de estabilizar y desarrollar el país. En este contexto, desde que en 2009 se decidiera cambiar de estrategia a la hora de gestionar el conflicto afgano, instituciones y organizaciones internacionales con presencia sobre el terreno decidieron enfocar sus esfuerzos en potenciar el denominado *State building*²¹⁹ o construcción del Estado afgano, donde un Estado de derecho sostenido por instituciones nacionales responsables y despolitizadas es clave²²⁰. Además de operaciones militares, los ejércitos aliados se prepararon, en diferente grado y enfoque, para misiones concebidas para la estabilización y la reconstrucción afganas²²¹, mediante conceptos como el equipo de reconstrucción provincial o PRT (Provincial Recons-

²¹⁶ BERENGUER, F., Op. cit, p. 3.

²¹⁷ A través del proceso «Inteqal» se transfiere, mediante fases y demarcaciones territoriales, las responsabilidades en materia de seguridad desde las fuerzas aliadas a las autoridades de Afganistán

²¹⁸ CESEDEN., Op. cit, p. 65.

²¹⁹ LABORIE, M. (2010), «Documento Informativo 16/2010. Actores Armados No Estatales Y La Construcción Del Estado Afgano», *Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE*, 10/2010, p. 1.

²²⁰ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. (2007), «Reforming Afghanistan's Police: Executive Summary and Recommendations», International Crisis Group Asia Report, N.º 138, p. 22.

²²¹ HERNÁNDEZ MEDEL, J.E. (2012), «Estabilización y reconstrucción. El caso de Afganistán». Departamento de Estrategia y RR. II. CESEDEN. Escuela Superior De Las Fuerzas Armadas- ESFAS. XIII CEM-FAS. 3 de mayo de 2012, p. 40.

truction Team). Una sólida cimentación de las fuerzas armadas y policiales es un pilar básico dentro de este enfoque. Se puede afirmar que la estrategia de seguridad posterior a 2008 ciertamente ha visto germinar parte de las semillas que se plantaron. La competencia de las ANDSF en el conflicto ha mejorado exponencialmente, aunque quizás no lo suficientemente rápido, dada la situación actual y los retos a los que se enfrentan.

El conflicto se ha intensificado en los últimos meses y ha aumentado el número de enfrentamientos armados y ataques más complejos llevados a cabo por la insurgencia. Las ANDSF, con el apoyo de las fuerzas de la coalición, han demostrado resiliencia frente a la intensificación de las operaciones de combate. El mantenimiento del apoyo internacional a las fuerzas de seguridad afganas sigue siendo vital, de conformidad con los compromisos asumidos hasta la fecha.

Es fundamental que las ANDSF cuenten con un liderazgo militar y político sólido, con medidas eficaces para mejorar las estructuras de mando y control, con la capacidad operacional necesaria y con una moral alta para asegurar la sostenibilidad de dichas fuerzas en años venideros, habida cuenta de la insostenible y creciente tasa de bajas.

Por su parte, el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior afganos desarrollaron el año pasado la Estrategia Militar Nacional para un período de cinco años, promoviendo el Sistema de Planificación Estratégica Nacional Afgano, que comprende la Evaluación Nacional de Amenazas, la Política de Seguridad Nacional, la Estrategia de Seguridad Nacional y el Plan Nacional de Campaña. Además, se prevé una amplia reforma de las ANSDF.

9.1. Organización, futuro y sostenibilidad de las ANDSF

La clave para la seguridad de Afganistán se encuentra en la eficacia de las ANDSF, que consisten principalmente en el ANA (*Afghan National Army*) y la ANP (*Afghan National Police*). El enfoque para desarrollar a la ANP, y que se puede aplicar parcialmente al ANA, consistía en el establecimiento del modelo *Recruit-Train-Assign*²²² y en incentivos salariales, asociación, previsibilidad

²²² CALDWELL, W. y FINNEY, N., «Building Police Capacity in Afghanistan: The Challenges of a Multilateral Approach», *From the Field*, PRISM 2. NO. 1, pp. 128-129.

y desarrollo de liderazgo. Este acercamiento es muy atractivo en papel, pero los grandes retos surgen al llevarlos a la práctica. Existen, por lo tanto, una serie de principales problemas con los que se encuentran estas fuerzas:

- 1) Las tasas de reenganche y retención son muy bajas. Alrededor del 35% de las fuerzas²²³ no se vuelven a alistar al año siguiente y existe un alto índice de desertiones y de ‘soldados fantasma’²²⁴;
- 2) el analfabetismo generalizado entre la tropa, lo que impulsó un enfoque creciente en la formación educativa para paliar estas carencias a partir de 2010²²⁵;
- 3) el número de bajas, consideradas insostenibles, incluyeron 5.500 muertes en combate en 2015. Un acelerado reclutamiento para cubrir ese vacío puede diluir la calidad de dichas unidades;
- 4) el adiestramiento, especialmente de la ANP²²⁶, y los objetivos de fuerzas marcados no progresan según los plazos previstos;
- 5) un liderazgo inconsistente que a veces hace que los comandantes afganos sobrestimen la fuerza insurgente o que cunda el pánico y la retirada ante un asalto o iniciativa por parte de la insurgencia;
- 6) una falta de instructores de la coalición²²⁷ que amenazan el avance en los programas de desarrollo de liderazgo de las fuerzas afganas;
- 7) unos mecanismos de autoridad y responsabilidad establecidos excesivamente complicados y confusos²²⁸ entre las diversas organizaciones y naciones que desarrollan dichas a la ANP.
- 8) una compleja e inoperativa estructura burocrática;
- 9) un déficit en cuanto a capacidad operacional, de equipo y competencias logísticas (transporte aéreo, evacuación médica, reabastecimiento, armamento, repuestos y combustible);
- 10) una clara dependencia de tecnologías provenientes del contingente aliado y de un continuo apoyo financiero exterior para el mantenimiento de las ANDSF²²⁹;
- 11) la composición étnica de las fuerzas que, aunque ahora están aproximadamente en línea con la de la población afgana, los tayikos todavía están ligeramente sobrerrepresentados en los rangos de mando;

²²³ KATZMAN, K., Op. cit, p. 30.

²²⁴ Aclaración: «ghost soldiers» o miembros que están alistados oficialmente pero no en servicio real.

²²⁵ KATZMAN, K., Op. cit, p. 30.

²²⁶ LARDIÉS GRACIA, C. (2010), Op. cit, p. 38.

²²⁷ CALDWELL, W. y FINNEY, N., Op. cit, p. 129.

²²⁸ Ibid.

²²⁹ LARDIÉS GRACIA, C. (2010), Op. cit, p. 38.

- 12) dimensiones culturales²³⁰ (autoritarismo, colectivismo, tradiciones, etc.) que dificultan la implementación de la estrategia y modelo occidental de organización de dichas fuerzas;
- 13) problemas de identidad, moral y sostenibilidad, tanto en la *ALP (Afghan Local Police)*, consistente en milicias progubernamentales) como en la ANP²³¹; y
- 14) el reclutamiento de niños por parte de la ALP²³², que constituye un dilema continuo para el contingente aliado en su apoyo a estas fuerzas.

Jeff Haynes, coronel retirado de Infantería de Marina de los EE.UU., ya planteaba en 2009 una serie de recomendaciones²³³ para las ANA que se pueden seguir aplicando en gran medida 8 años después:

- Crear formaciones más grandes, especialmente de infantería, para reducir la necesidad de crear un mayor número de líderes, así como tomar medidas para mejorar las capacidades de los mismos.
- Inculcar valores fundamentales y reducir la corrupción dentro del ANA para hacer del ejército un ejemplo de institución afgana no corrupta.
- No utilizar unidades de coalición asociadas como sustituto de asesores y poner a líderes competentes y experimentados en dichos roles de asesor.

En cuanto al número de fuerzas afganas, el ANA contaba con 160.667 efectivos en noviembre de 2016 y se contabilizaban 7.660 efectivos en la AAF (Afghan Air Force), sumando un total de 168.327 efectivos, una cifra 26.673 por debajo del objetivo fijado para 2016. En noviembre de 2016, había 147.635 funcionarios en la ANP, 9.365 por debajo del objetivo fijado. En esa misma fecha, 887 mujeres sirvieron en el ANA y en la AAF, mientras que 2.635 mujeres trabajaban en la ANP. A fin de incrementar este número de mujeres en las ANDSF, se impartió capacitación a 250 nuevas agentes en Sivas (Turquía), con el apoyo del

²³⁰ HDEZ. SUÁREZ-LLANOS, M. (2016), «El enfoque cultural en la reforma del sector de seguridad: Lecciones aprendidas en Afganistán», Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEEE, 45/2016, p. 17.

²³¹ CLARK, K. (2017), «Update on the Afghan Local Police: Making sure they are armed, trained, paid and exist», *Afghanistan Analysts Network*, (en línea: <https://www.afghanistan-analysts.org/update-on-the-afghan-local-police-making-sure-they-are-armed-trained-paid-and-exist/>).

²³² HUMAN RIGHTS WATCH. (2017), «Afghanistan. Events of 2016», (en línea: <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/afghanistan>).

²³³ HAYNES, J. (2009), «Reforming the Afghan National Army», ISN, Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, Switzerland, p. 6-7.

UNDP (*United Nations Development Programme*). No obstante, el número total de mujeres policía dentro del cuerpo sigue siendo escaso, por debajo del 2%. La integración de un mayor número de mujeres en la policía y el ejército y continuar combatiendo el acoso daría lugar sin duda a una serie de desarrollos positivos.

Por otro lado, según los informes, se calcula que la fuerza real de las ANDSF es probablemente un 20% más baja que las cifras dadas debido a los soldados y oficiales de policía ‘fantasma’, así como las deserciones y desilusión generadas por los bajos salarios. Así, hace menos de dos años, el salario de un soldado del ANA era de 250 dólares al mes²³⁴, bastante más bajo en comparación con el sueldo mensual de 800 dólares que Daesh ofrecía en aquellos momentos.

9.2. Misión post-2014 de EE.UU. y de la OTAN

Después de más de 13 años, el 31 de diciembre de 2014 concluyó la Operación Internacional de la OTAN de Asistencia a la Seguridad de Afganistán (ISAF). Durante ese año, los EE.UU. y sus aliados se prepararon para el fin de dicha misión. No se habían logrado muchos de los objetivos planteados por la Administración Obama desde el 2009, entre ellos el esperado éxito de la doctrina *Counterinsurgency* (COIN) planteada por el general Petraeus²³⁵ tras la experiencia y lecciones aprendidas de Iraq. La estrategia, que pretendía un cambio radical en el resultado de las operaciones y en la cooperación de la población afgana, se basaba en un adiestramiento de las fuerzas aliadas que fueran a ser desplegadas en Afganistán acorde con los nuevos aspectos de la doctrina COIN²³⁶, sustentada por un incremento en el uso de las operaciones de información (INFOOPS)²³⁷. Con anterioridad, la estrategia de la coalición fue duramente criticada por analistas²³⁸ que sugerían una serie de cambios urgentes:

²³⁴ KABER KHALILI, M., Op. cit, p. 175.

²³⁵ BARCO, M. (2016), «¿Fracasó la Estrategia COIN en Afganistán?: Evolución y Lecciones Aprendidas 2008-2011», Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEE, 13/2016, p. 13.

²³⁶ DEL RIO NIETO, J. R. (2010), «Perspectivas Futuras para la Solución del Conflicto de Afganistán (Líneas de Acción en un Ambiente de Contrainsurgencia)», Departamento Específico Aire, CESEDEN, Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. XII CADCOG- ESFAS. Noviembre 2010, p. 10.

²³⁷ FERNÁNDEZ AMBEL, E. (2008), «Operaciones De Información: Conceptos Y Aplicaciones, La Experiencia En Afganistán Y La Visión Española». CESEDEN. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas- ESFAS. Departamento de Operaciones. IX CEMFAS. 30 de abril de 2008, p. 2.

²³⁸ DORRONSORO, G. (2009), *Fixing a Failed Strategy in Afghanistan*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, pp. 37-38.

- Movilización de recursos y redistribución de las tropas de la coalición del sur rural al norte del país para que los contingentes de países preparados puedan luchar contra los talibán en zonas como Kunduz, Badghis y Faryab²³⁹ y en entornos urbanos, recalándose la importancia del control de las ciudades.
- Construcción de bases más pequeñas para mejorar costes y operabilidad, así como para evitar alienar a la población local.
- Incentivar operaciones de contrainsurgencia más agresivas para detener el avance de los talibán en su intento de cortar las comunicaciones norte-sur.

El continuo cambio de estrategia; incoherencias y conflictos políticos internos en EE.UU.; una OTAN dividida y una pobre puesta en marcha del *Comprehensive Approach*²⁴⁰; condicionantes locales y una corrupción endógena afgana; una inclinación por el uso de operaciones contraterroristas y otras causas exógenas como la acción de otros actores estatales como Pakistán y no estatales pueden resumirse como las más relevantes a la hora de comprender el fracaso en la implementación de la mencionada estrategia COIN. A todos estos factores hay que añadir los que causaron la creciente impopularidad del conflicto²⁴¹ y apoyo a la guerra por parte de la ciudadanía e instituciones en países aliados como Estados Unidos, Francia, España, Alemania, Australia, Canadá y Gran Bretaña. Entre dichos factores, dos de los principales y comunes a todos los países son la disminución de las perspectivas de éxito de la intervención en Afganistán y la deteriorada situación sobre el terreno²⁴². A estos dos factores, se pueden incluir los siguientes, de mayor o menor intensidad dependiendo del países en concreto: la oposición proveniente de los medios de comunicación nacionales, así como en los servicios diplomáticos y el ejército, una retórica cambiante y confusa, influencias pacifistas y el aumento de las bajas. Años más tarde, el grueso de las fuerzas norteamericanas y aliadas se iría paulatinamente replegando.

²³⁹ Ibid.

²⁴⁰ BARCO, M. (2016), p. 14.

²⁴¹ MILLER, C. (2010), «Endgame for the West in Afghanistan? Explaining the Decline in Support for the War in Afghanistan in the United States, Great Britain, Canada, Australia, France and Germany», Strategic Studies Institute, p. 126.

²⁴² Ibid.

El apoyo aéreo norteamericano en el país se redujo considerablemente²⁴³ y la ISAF entregó la gran mayoría de las cerca de 800 bases y los PRTs a las ANDSF. El concepto de PRT había sido concebido desde su inicio como una manera de estabilizar Afganistán más rápidamente²⁴⁴ tras la salida del grueso del contingente aliado y su flexibilidad permitía una adaptación y evolución acorde a cada nación contribuyente. Este traspaso incluyó el PRT en Badghis liderado por España, la provincia donde se ha concentrado la mayor parte del contingente de tropas español, muy dependiente del transporte estratégico y cuyo sostenimiento, cada vez con mayores requerimientos por el mayor compromiso de España con ISAF y por complejidad de la misión, era principalmente aéreo²⁴⁵. Muchos analistas y expertos consideraron que la elección del año 2014 para realizar dicha retirada en la dimensión en la que se llevó a cabo pecaba de un optimismo²⁴⁶ que pasaría factura muy seriamente en los meses y años venideros.

A medida que las fuerzas internacionales se reducían en 2014, oficiales afganos e internacionales expresaron su incertidumbre acerca de los planes futuros del contingente aliado. El 27 de mayo de 2014²⁴⁷, el presidente Obama aclaró los planes de su Administración al anunciar el tamaño de la fuerza estadounidense post-2014 y planear su salida militar. Obama anunció una serie de medidas, asegurando que un repliegue militar completo de Afganistán seguiría estando enfocado a que los afganos mejorasen sus capacidades propias. Aun así, el impacto tanto militar como logístico y de inteligencia creado por la salida de la gran mayoría de tropas aliadas fue severo.

La cumbre de la OTAN en Gales del 4 al 5 de septiembre de 2014 anunció que la fuerza total de la misión que reemplazaría a la ISAF en 2015 sería de unos 13.000 efectivos.

²⁴³ CHIVERS, C.J. (2012), «Afghan Conflict Losing Air Power as U.S. Pulls Out», *New York Times*, (en línea: <https://mobile.nytimes.com/2012/07/07/world/asia/in-dwindling-afghan-war-air-power-has-become-a-way-of-life.html?mcubz=0>).

²⁴⁴ LAIZ UGIDOS, J. M. (2009), «La Aplicación Española en Afganistán del Concepto de Provincial Reconstruction Team», *Departamento de Operaciones. CESEDEN. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas-ESFAS. X CEMFAS*. 30 de Abril de 2009, p. 18.

²⁴⁵ ALONSO DE LIÉVANA FERNÁNDEZ, F. (2011), «El Sostenimiento de las Fuerzas Españolas En Afganistán». *CESEDEN. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas-ESFAS. XII CEMFAS*. 29 de abril de 2011, pp. 20-22.

²⁴⁶ BERENGUER, F. (2017), *Op. cit.*, p. 13.

²⁴⁷ GARDEN, R. (2014), «Statement by the President on Afghanistan», *The White House Office of the Press Secretary*, (en línea: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/27/statement-president-afghanistan>).

Las preocupaciones sobre el plan de retirada posterior a 2014 se intensificaron después de la ofensiva de junio de 2014 en Irak por combatientes del Daesh. Los críticos con la decisión de los nuevos niveles de fuerza en Afganistán afirmaron que la decisión de la Administración norteamericana de no dejar ninguna fuerza residual significativa en Iraq tras 2011 contribuyó al aumento de la presencia insurgente, y que acontecimientos similares podrían suceder en Afganistán si las fuerzas americanas y aliadas se retiraban precipitadamente y de esa manera²⁴⁸.

Tras dichos preparativos, el 1 de enero de 2015 se inició la misión de no combate *RSM (Resolute Support Mission)*²⁴⁹ de menor alcance que la ISAF, que consistió principalmente en la formación, asesoramiento y asistencia de las *ASI (Afghan Security Institutions)* y de las ANDSF con el objetivo de desarrollar sus capacidades y sostenibilidad a medio y largo plazo. El componente de formación del RSM reemplazó a las instituciones de formación anteriores, como el *CSTC-A (Combined Security Transition Command- Afghanistan)* y la *NTM-A (NATO Training Mission- Afghanistan)*²⁵⁰.

El despliegue operativo fue el más importante de la OTAN en esos momentos con aproximadamente 13,000 militares en 2015, de las que cuales 7,000 eran fuerzas americanas mientras que el resto pertenecía a otros países miembros de la Alianza Atlántica, así como a otras 13 naciones aliadas. De las más de 6.000 fuerzas no estadounidenses de la RSM, Turquía lidera la RSM junto con EE.UU. en el área de Kabul (donde se encuentra el cuartel general de la OTAN), Alemania lidera en el norte e Italia en el oeste²⁵¹. Alrededor de 40 naciones²⁵² contribuyeron al esfuerzo bélico y operativo de la RSM, casi tantos países como los que contribuyeron a ISAF. España contribuyó con 19 militares españoles a comienzos de 2015 y desde febrero de 2017 se mantienen sólo 8²⁵³. En concierto con esta transición, los mandos regionales pasaron a llamarse *TAAC (Train, Advice, and Assist Commands)*.

²⁴⁸ KATZMAN, K., Op. cit, p. 26.

²⁴⁹ CESEDEN., Op. cit, p. 150.

²⁵⁰ Ibid, p. 30.

²⁵¹ NATO. (2017), «NATO's Resolute Support Mission in Afghanistan: Home», *NATO*, (en línea: <http://www.natolibguides.info/transition>).

²⁵² CESEDEN., Op. cit, p. 150.

²⁵³ NATO, Op. cit.

Aunque se tratara de una misión de asistencia centrada en el entrenamiento y la operabilidad afganas, el presidente de EE.UU. declaró en su día que las fuerzas estadounidenses todavía tendrían que llevar a cabo operaciones de combate debido al resurgimiento talibán y a una creciente presencia de tropas leales al Daesh, así como un inesperado alto número de militantes de Al-Qaeda que sorprendió en un primer momento a los servicios de inteligencia estadounidenses.

Las preocupaciones por las ganancias de territorio de los insurgentes provocaron varias alteraciones en la misión estadounidense:

El 24 de marzo de 2015, Obama anunció que las fuerzas estadounidenses se mantendrían a un nivel de alrededor de 9,800 para todo 2015, en lugar de reducir a 5,500 al finalizar el año, según lo anunciado inicialmente. Más tarde, el 15 de octubre de ese mismo año, el presidente norteamericano aseguró que esos 9,800 permanecerían hasta el final de 2016 y que el nivel de fuerza posterior a 2016 sería de 5.500, mientras que las misiones de habilitación de capacidades de las ANDSF y de combate al terrorismo continuarían. Ya en julio de 2016²⁵⁴, Obama volvió a reajustar los niveles previstos de la fuerza estadounidense, afirmando que los niveles disminuirían a 8.400 a finales de 2016, en lugar de los 5.500 anunciados con anterioridad.

El comunicado de la cumbre de la OTAN en Varsovia (8-9 de julio de 2016)²⁵⁵, anunció que otros países de la Alianza seguirían apoyando a la RSM más allá de 2016 a través de un modelo regional flexible para continuar ofreciendo capacitación, asesoramiento y asistencia a las ANDSF, con contribuciones nacionales al apoyo financiero (compuesto de una financiación anual de hasta 4,5 mil millones de dólares) y aportaciones a las fuerzas e instituciones afganas hasta 2020.

Más allá de estas dos medidas, la OTAN también está trabajando en el proceso de colaboración con Afganistán, que se está desarrollando durante este 2017²⁵⁶.

Durante la reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN en diciembre de 2016, se decidió seguir apoyando a Afganistán a través de la RSM

²⁵⁴ KATZMAN, K., Op. cit, p. 28.

²⁵⁵ NATO, Op. cit.

²⁵⁶ Intervención de Marc Francis (Oficial de Operaciones de la OTAN en Afganistán) en el panel sobre «la situación de seguridad y las perspectivas de Afganistán» del taller que tuvo lugar el 17 de noviembre de 2016. (En: «GHIASY, R., Op. cit, p. 14.»).

y nueva financiación, mientras que el gobierno afgano debía seguir comprometido con las reformas²⁵⁷. El 19 de mayo de 2017, la OTAN y sus aliados reafirmaron de nuevo los compromisos de Varsovia²⁵⁸.

Los Ministros de Defensa de la OTAN se reunieron el 29 de junio de 2017. Antes de una reunión de todos los países que contribuyen a la RSM, el Secretario General Stoltenberg anunció²⁵⁹ que:

Discutiremos el futuro de la presencia de la OTAN en Afganistán. Nuestras autoridades militares han pedido un aumento de varios miles en el número de tropas a la Misión en Afganistán y hoy puedo confirmar que vamos a aumentar nuestra presencia en Afganistán²⁶⁰. Quince naciones ya han prometido contribuciones adicionales a la RSM.

Sin embargo, ha surgido en numerosas ocasiones la duda de cómo la RSM puede funcionar adecuadamente dentro del sistema afgano, plagado de deficiencias institucionales. También podrían surgir problemas debido a la falta de colaboración sobre el terreno entre las operaciones individuales de los distintos EM, la UE y la OTAN y de una cooperación efectiva entre las operaciones militares antiterroristas y la RSM²⁶¹.

Por su parte, los mandos militares estadounidenses han solicitado unos miles de tropas adicionales, un paso que ya ha sido aprobado por el presidente Trump, dando luz verde a su Secretario de Defensa, Jim Mattis, para llevar a cabo la operación²⁶². El plan articulado por la Administración Trump²⁶³ consiste en incre-

²⁵⁷ STOLTENBERG, J. (2016), «Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the North Atlantic Council with Resolute Support operational partner nations», NATO, (en línea: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_138764.htm).

²⁵⁸ NATO, Op. cit.

²⁵⁹ STOLTENBERG, J. (2017), «Doorstep statement by NATO Secretary General Jens Stoltenberg ahead off meetings of NATO Defence Ministers», NATO, (en línea: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_145381.htm)

²⁶⁰ NATO. (2017), «NATO builds on its support for Afghanistan», NATO, (en línea: http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_145516.htm).

²⁶¹ Exposición de la Dra. Mona Kanwal Sheikh (investigadora principal del Instituto Danés de Estudios Internacionales (DIIS)) durante el desarrollo del panel sobre «la situación de seguridad y las perspectivas de Afganistán» del taller que tuvo lugar el 17 de noviembre de 2016. (En: «GHIASY, R., Op. cit, p. 14.»).

²⁶² GORDON, M. (2017), «Trump Gives Mattis Authority to Send More Troops to Afghanistan», *New York Times*, (en línea: <https://www.nytimes.com/2017/06/13/world/asia/mattis-afghanistan-military.html?mcubz=0>).

²⁶³ THE WHITE HOUSE. (2017), «Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia», *The White House Office of the Press Secretary*, (en línea: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/08/21/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-and-south-asia>).

mentar los niveles de fuerza de los actuales 8.400 efectivos, así como de los más de 25.000 contratistas militares. Jim Mattis recibió en junio de 2017 la autorización para enviar hasta 3.900 soldados más a Afganistán²⁶⁴. Esta decisión es sólo un componente dentro del plan militar y político para la región que el presidente y sus asesores han estado discutiendo durante meses. Este hecho puede aumentar la moral de las ANDSF y podría potencialmente ayudar a contener futuras ofensivas de la insurgencia²⁶⁵.

Es además importante para Trump diferenciar su enfoque de las políticas de la era Obama que tanto ha criticado. El presidente ya ha esbozado ligeramente su política en Afganistán²⁶⁶, comprometiéndose a poner fin a la estrategia de «nation building» impulsada por Obama para centrarse en lugar de ello en abordar la amenaza terrorista que emana del país. Mattis, por su parte, alegó²⁶⁷ que la nueva administración estaba sopesando varios enfoques radicalmente diferentes de la estrategia afgana, incluyendo la retirada de fuerzas estadounidenses y el envío de contratistas para luchar en Afganistán en lugar de tropas regulares.

Pocos piensan que la guerra en Afganistán pueda llegar a su fin a corto plazo. En febrero de 2017, el general Nicholson, comandante de la fuerza internacional dirigida por EE.UU. en Afganistán describió el conflicto como de «estancamiento»²⁶⁸, indicando que, aunque un mayor número de tropas podrían ayudar a romper esa situación de punto muerto, las mismas no resolverían por sí solas el conflicto de afgano. Se requieren urgentes medidas por parte de los afganos, especialmente para luchar contra la corrupción y mejorar la gobernanza afgana.

La lucha contra la creciente insurgencia también dependerá de un sólido apoyo financiero, logístico y técnico internacional, incluyendo el cumplimiento de

²⁶⁴ GORDON M. R., SCHMITT, E. y HABERMAN, M., Op. cit.

²⁶⁵ THE SOUFAN GROUP. (2017), «A Worsening U.S. Quagmire in Afghanistan», *The Soufan Group*, TSG IntelBrief, (en línea: <http://www.soufangroup.com/tsg-intelbrief-a-worsening-u-s-quagmire-in-afghanistan/>).

²⁶⁶ DWIVEDI, N. (2017). «Military Victory or Reconciliation? Prospects for Peace in Afghanistan», *Regional Affairs*, (en línea: <https://southasianvoices.org/military-victory-or-reconciliation-prospects-for-peace-in-afghanistan/>).

²⁶⁷ GORDON M. R., SCHMITT, E. y HABERMAN, M., Op. cit.

²⁶⁸ KHEEL, R., Op. cit.

los compromisos hechos en la cumbre de la OTAN en Varsovia para asesorar, ayudar, financiar y formar a las fuerzas e instituciones afganas hasta 2020²⁶⁹.

Por otro lado, funcionarios de la administración Trump han trabajado para conseguir compromisos de envío de más tropas por parte de otros miembros de la OTAN y aliados occidentales, una postura importante para un presidente que ha exigido que sus aliados asuman mayor parte de la carga dentro de la Alianza Atlántica²⁷⁰.

9.3 Resultados de la transición de responsabilidad a las autoridades afganas

El resultado de la transición durante los casi últimos tres años y el fin de la ISAF ha significado la asunción por parte de las ANDSF de plenas responsabilidades en materia de seguridad y defensa con un limitado apoyo de EE.UU. y de la coalición. Existen sin embargo un número importante de informes provenientes del contingente aliado, y especialmente de EE.UU.²⁷¹, que señalan un número importante de carencias y debilidades críticas en las capacidades²⁷² de las ANDSF a la hora de asumir dichas responsabilidades. Muchas de las cuales están relacionadas por la falta de una seria consideración, desde un enfoque occidental, de los aspectos culturales, étnicos y sociológicos de los soldados y policías que forman esos cuerpos y fuerzas de seguridad afganos. Estas ANDSF, plagadas de diferencias y singularidades propias, tienen serias dificultades para asimilar los esquemas occidentales²⁷³ y nuestra mentalidad a la hora de estructurar y organizar la defensa y seguridad de su país, cuyos niveles estratégicos y operacionales son poco realistas con las capacidades con las que se cuentan sobre el terreno.

Aunque la situación de seguridad en Afganistán es muy frágil y los ataques por parte de facciones insurgentes se producen de manera constante por todo el país, las ANDSF han demostrado sin embargo una determinación y una capaci-

²⁶⁹ CRISIS GROUP., Op. cit, p. 5.

²⁷⁰ GORDON M. R., SCHMITT, E. y HABERMAN, M., Op. cit.

²⁷¹ DEPARTMENT OF DEFENSE OF THE UNITED STATES OF AMERICA. (2015), «Enhancing Security and Stability in Afghanistan», Washington, D.C., 12/2015, p. 41.

²⁷² HDEZ. SUÁREZ-LLANOS, M. (2016), p. 16.

²⁷³ Ibid.

dad de crecimiento continuo²⁷⁴. Se debe tener en cuenta además que la asunción de responsabilidad afgana es en sí misma un logro y un paso firme más hacia una gobernabilidad efectiva.

Además, aunque los grupos insurgentes son capaces de lanzar ataques aislados en diferentes provincias afganas, no han podido reivindicar ninguna ganancia estratégica real y duradera durante los últimos 3 años, manteniendo el Gobierno afgano control de la capital, los principales centros de población, rutas de tránsito, capitales provinciales y la gran mayoría de los distritos. Aun así, los talibán y la insurgencia en general continúan disputando varios centros de distrito, erigiéndose en amenaza de algunas capitales provinciales y llegando incluso a capturar temporalmente algunas de las principales líneas de comunicación estatales.

Aunque la situación actual muestra signos de estancamiento estratégico y de deterioro de la estabilidad de la mano de una insurgencia resiliente, la potencial capacidad de las ANDSF para encargarse de su propia seguridad demuestra su firme determinación de seguir asumiendo la responsabilidad de la seguridad y defensa afganas, incluso ante las graves pérdidas y reveses que han sufrido recientemente.

Las ANDSF controlan aproximadamente el 60-70% de las zonas pobladas, mientras que un 20% son zonas en las que el control está disputado entre fuerzas gubernamentales y el régimen talibán. La insurgencia ejerce un control o influencia efectiva sobre el resto del territorio afgano. Según un informe presentado al Congreso de EE.UU. por el SIGAR, el 57% de los distritos del país estaban bajo control gubernamental en noviembre de 2016, un 15% menos que el año anterior²⁷⁵. A 1 de febrero de 2017, sólo el 57,2% de los 375 distritos estaban bajo control o influencia gubernamental, lo que supone un estancamiento con respecto a 2016 y una disminución similar de casi un 15% desde finales de 2015²⁷⁶. Según el SIGAR, en mayo de 2017²⁷⁷ los talibán controlaban o disputaban a las fuerzas

²⁷⁴ COOPER, H. (2017), «Afghan Forces Are Praised, Despite Still Relying Heavily on U.S. Help», *The New York Times*, p. A9, (en línea: <https://www.nytimes.com/2017/08/20/world/asia/afghanistan-military-strategy.html?mcubz=3>).

²⁷⁵ GORDON M. R., SCHMITT, E. y HABERMAN, M., Op. cit.

²⁷⁶ CRISIS GROUP., Op. cit, p. 5.

²⁷⁷ ROGGIO, B. (2017), «Taliban controls or contests 40 percent of Afghan districts: SIGAR», *Long War Journal*, (en línea: <http://www.longwarjournal.org/archives/2017/05/taliban-controls-or-contests-40-percent-of-afghan-districts-sigar.php>).

armadas el 40% de los distritos afganos. Del mismo modo, un estudio llevado a cabo por la *UNAMA*²⁷⁸ asegura que alrededor de la mitad de los distritos afganos poseen un nivel de amenaza elevado o extremo de ataque inminente.

Prevenir la pérdida de más territorio a favor de la insurgencia es una prioridad urgente, particularmente durante las ofensivas de primavera. Esto es especialmente importante para limitar los espacios ‘sin gobierno’ (carentes de un mínimo control por parte del gobierno central) que podrían ser explotados por extremistas regionales y otros grupos terroristas transnacionales.

La OTAN confiaba a finales de 2016²⁷⁹ en que las ANDSF podrían seguir cumpliendo sus responsabilidades en materia de seguridad y ser sostenibles a la luz de los compromisos de apoyo asumidos por la comunidad internacional. Una cuestión clave en el mantenimiento de un enfoque coherente para combatir a la insurgencia es asegurar que haya una sólida resiliencia en los niveles más altos del gobierno, compromiso que tanto Ghani como Abdullah han trasladado al Secretario General de la OTAN en varias ocasiones.

Finalmente, otro de los objetivos clave, mencionados anteriormente, es la solución al problema de la dependencia de la tecnología y el excesivo apoyo liado, además de una simplificación de la estructura burocrática y organización de las unidades militares y de seguridad.

9.4. Impacto de otros actores no estatales

La existencia de grupos no estatales y de un «sistema de gobernanza» no estatal es muy prominente en regiones del mundo como Afganistán donde existen grupos nómadas y pastorales, y donde las agrupaciones culturales y étnicas trascienden los límites fronterizos²⁸⁰. Este fenómeno explica las características fronterizas de muchos de los Estados y Estados fallidos que emergen del conflicto.

Los expertos C. Dennys y A. Fitz-Gerald, del Instituto Danés de Estudios Internacionales, lo plantearon de la siguiente manera en 2011²⁸¹:

²⁷⁸ UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN AFGHANISTAN. (2017), «Midyear Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict», (en línea: <https://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports>).

²⁷⁹ Intervención de Marc Francis, Op. cit.

²⁸⁰ DENNYS, C. y FITZ-GERALD, A. (2011), Op. cit, p. 17.

²⁸¹ Ibid.

Debido al limitado alcance de las instituciones estatales centrales (para llegar y controlar) las áreas periféricas de un país [...] la relación entre el Estado y la sociedad es débil, y los vínculos sociales con los sistemas de gobierno no estatales casi siempre tienden a subestimarse.

De lo anterior se concluye que una intervención en Afganistán basada en proyectos requerirá cierto compromiso con estos actores no estatales (regionales y locales) y sus extendidas redes mediante consultas, dialogo e investigación que impidan que el espíritu emprendedor de los mismos socave los avances logrados por un proyecto de estabilización específico²⁸².

Por otro lado, dentro de los esfuerzos internacionales por construir un Estado afgano dotado de mayor estabilidad, comenzaron a surgir durante la primera década del siglo XXI, empresas privadas enfocadas en proporcionar una serie de servicios tanto de naturaleza militar y de seguridad como muchos otros enfocados a la logística y a la comunicación. La actividad de estas empresas de seguridad privadas (ESP)²⁸³ en escenarios de conflictos armado, como el existente en Afganistán, ha sido criticada²⁸⁴ debido a que debilita en gran medida la capacidad de desarrollo afgano a nivel institucional y democrático, al verse dependientes de la presencia de estas ESP para prosperar y llegar a niveles de seguridad y estabilidad adecuadas que le permitan alcanzar la autonomía, solidez y autosuficiencia de la que carecen en muchos aspectos.

Tanto agencias gubernamentales estadounidenses como organizaciones internacionales de la talla de la OTAN, así como ONGs hacen uso de los servicios de las ESP al ser preferibles en comparación con la, en ocasiones, insuficiente capacidad para desempeñar estas labores de protección por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad afganas.

Otra de las críticas a las ESP proviene de supuestos abusos, engaños e incluso acciones criminales²⁸⁵ perpetradas por determinadas ESP en el ejercicio de sus labores de seguridad durante el conflicto que han llegado a ser publicadas en numerosos medios de comunicación. Dichos escándalos son una causa más para

²⁸² Ibid.

²⁸³ LABORIE, M. (2010), «Documento Informativo 16/2010. Actores Armados no Estatales y la Construcción del Estado Afgano», *Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE*, 10/2010, p. 1.

²⁸⁴ Ibid.

²⁸⁵ LABORIE, M. (2010), Op. cit, p. 2.

el debilitamiento de la postura internacional y el esfuerzo aliado en la contienda afgana, que puede acabar además influyendo en un incremento en el número de reclutamientos en las filas insurgentes.

Finalmente, otro de los grandes problemas que amenazan la estabilidad y credibilidad afgana, así como la construcción de unas fuerzas y cuerpos de seguridad más eficaces y preparadas, son el relevante papel que en ciertas ocasiones juegan las milicias armadas²⁸⁶ impulsadas por el Gobierno afgano en la lucha contra la insurgencia a nivel local. Miembros de las mismas tienen en ciertas ocasiones procedencia al menos cuestionable, dudándose asimismo del control efectivo que puedan tener las autoridades sobre ellas.

²⁸⁶ LABORIE, M. (2010), Op. cit, p. 3.

X. GRUPOS INSURGENTES Y TERRORISMO INTERNACIONAL

El desafío que presentan los grupos insurgentes y el terrorismo global para los niveles de seguridad y estabilidad de Afganistán se ha ido sosteniendo y prolongando en el tiempo por una serie de factores:

- 1) el pequeño número de fuerzas de seguridad y control efectivo gubernamental en muchas zonas rurales, así como de áreas limítrofes fronterizas;
- 2) insuficiencias logísticas de las ANDSF y otras deficiencias presentes en la formación, salario y lealtad;
- 3) refugio del que gozan los insurgentes en regiones de países como Pakistán;
- 4) daños colaterales y hastío de la sociedad afgana ante el alto número de víctimas civiles causadas por operaciones militares; y
- 5) unas defraudadas expectativas públicas ante el desempeño económico del país y la falta de efectividad e integridad de la gobernabilidad afgana, caracterizada por una corrupción endémica que aleja a los afganos de sus propios funcionarios e instituciones.

Éstos y otros factores hacen de Afganistán un lugar proclive para el surgimiento de numerosos movimientos armados y grupos insurgentes dotados de mayor o menor fanatismo²⁸⁷, muchos de los cuales son aliados entre sí. A esto se debe añadir la llegada de combatientes extranjeros provenientes de otros conflictos.

²⁸⁷ ALBERT GARCÍA, E. (2012), «Análisis Comparado De La Evolución Del Concepto De Las Operaciones De Contrainsurgencia En Irak Y Afganistán», Departamento De Operaciones. CESEDEN, Escuela Superior De Las Fuerzas Armadas. XIII CEMFAS 30 De Abril De 2012, p. 25.

Por otro lado, aún no se ha evaluado seriamente la posibilidad de que la insurgencia, por sí sola, represente a día de hoy una amenaza que pueda realmente revertir la estructura de gobierno afgana.

En la lucha contra la insurgencia, es clave contar con el apoyo de la población local mediante el diálogo con dichas fuerzas locales. Existen zonas y tribus como las pastunes, que apoyan o aprueban, de una manera tácita, la presencia de insurgentes en sus tierras. Algunos analistas²⁸⁸ aconsejan la priorización de estrategias como la de *hearts and minds*²⁸⁹ para lograr vencer a la insurgencia en Afganistán. Sin embargo, los ataques y agresiones de la insurgencia, dirigidas a minar la autoridad del Gobierno afgano, tienen una clara repercusión negativa en la asistencia de servicios a la población, como puede ser la educación y la sanidad²⁹⁰, las cuales se ven negativamente afectadas.

Procederemos ahora a analizar los grupos terroristas e insurgentes más importantes que operan en territorio afgano.

10.1. Movimiento talibán²⁹¹

El movimiento *talibán* (estudiantes del islam)²⁹², nació en las escuelas coránicas (*madradas*) de los campamentos de refugiados afganos pastunes ubicados en el Pakistán más rural del área de Peshawar. Los jóvenes procedentes de familias más pobres de etnia pastún, habiendo sufrido guerra y hambre y desencantados con las tradiciones tribales afganas, encontraron en las escuelas coránicas y en el radicalismo religioso una motivación para vivir y la fuerza necesaria para soportar el sufrimiento, a la vez que recibían entrenamiento para luchar por una causa.

El partido fundamentalista pakistaní, *Jamiat-e Ulema Islam (JUI)*²⁹³, defensor de una vuelta a las raíces del islam y contrario a cualquier signo de modernidad capaz de pervertir sus creencias, tuvo una gran influencia en las *madradas* de Afganistán. Este credo de tradición deobandi, que considera apóstatas incluso

²⁸⁸ ARIZA, C. (2016), p. 11.

²⁸⁹ «Ganar las mentes y los corazones».

²⁹⁰ ACEDO DEL AMO, S. (2010), Op. cit, p. 39.

²⁹¹ *Talibán* es el plural de *Talib*, que significa estudiante.

²⁹² BALLESTEROS, M., Op. cit, p. 11.

²⁹³ GOPAL, A. y VAN LINSCHOTEN, A. (2017), «Ideology in the Afghan Taliban», *Afghanistan Analysts Network*, Thematic Report 01/2017, p. 7.

a los chiítas, es coincidente en gran medida con los postulados proclamados por los yihadistas. Una de las consecuencias de su instauración durante el período de gobernanza talibán en Afganistán fue el relego de la mujer a un papel inferior, subordinado al hombre y con un muy limitado acceso a la enseñanza y a la cultura.

La insurgencia en Afganistán sigue estando actualmente liderada principalmente por los talibán y apoyada por actores estatales (como Pakistán e Irán²⁹⁴) y no estatales.

El movimiento islamista ha resurgido a pesar de los esfuerzos por debilitar y fragmentar el movimiento. Los talibán son ahora más fuertes de lo que nunca lo habían sido desde que, en 2001, el régimen fuera derrocado tras la campaña militar internacional liderada por EE.UU. Asimismo, varios informes²⁹⁵ estiman que controlan o ejercen una gran influencia sobre el 10-15% de Afganistán²⁹⁶. Por otro lado, las Naciones Unidas hicieron otra estimación considerando que el régimen talibán «probablemente controla o ejerce una fuerte influencia sobre la mitad del país»²⁹⁷ y corrobora la afirmación de que «la propagación de la insurgencia por todo Afganistán es mayor y más rápida que la presente en el 2001».

Se debe hacer la siguiente puntualización sobre la particularidad de la tipología insurgente talibán.

Talibán no-pastún: Varios informes de prensa también señalan que los grupos anti-gubernamentales no pastún (como por ejemplo el tayiko o uzbeko) están operando en áreas no pastunes del norte de Afganistán y cada vez más deciden afiliarse con facciones talibán. Algunos informes toman nota también de los esfuerzos talibán por reclutar miembros entre poblaciones no-pastún²⁹⁸. Se dice que estas facciones son menos ideológicas que el núcleo del movimiento talibán y más flexibles en cuanto a la aplicación de la ley islámica y otras restricciones en las áreas bajo su control. El régimen talibán ha moderado deliberadamente sus posturas sociales para mejorar sus posibilidades de mantener el dominio sobre

²⁹⁴ MAJIDYAR, A. (2017). «Iranian Support for Taliban Alarms Afghan Officials», *The Middle East Institute*, (en línea: <http://www.mei.edu/content/io/iranian-support-taliban-alarms-afghan-officials>).

²⁹⁵ Exposición de la Dra. Mona Kanwal Sheikh (investigadora principal del Instituto Danés de Estudios Internacionales (DIIS)) durante el desarrollo del panel sobre 'la situación de seguridad y las perspectivas de Afganistán' del taller que tuvo lugar el 17 de noviembre de 2016. (En: «GHIASY, R., Op. cit, p. 13.»).

²⁹⁶ Mapa Presencia Talibán en Afganistán (Ver: TABLA DE ILUSTRACIONES).

²⁹⁷ LABORIE, M., Op. cit, p. 3.

²⁹⁸ SHAMS, S. (2015), «Who is fighting in northern Afghanistan?», *Deutsche Welle*, October 7, 2015.

territorio capturado, lo que, combinado con una coalición étnica más amplia, puede cambiar permanentemente la naturaleza del movimiento y crear un mayor arraigo en todo Afganistán²⁹⁹.

Talibán paquistaní: El importante grupo paquistaní *Tehrik Taliban-i-Pakistan (TTP)* nació en 2007 con el objetivo de instaurar un régimen islámico integrista. Se cree que algunos de sus combatientes operan desde refugios en áreas controladas por los talibán en el lado afgano de la frontera, donde muchos han desertado y se han unido a la versión naciente de Daesh en Afganistán, al verse presionados por operaciones del ejército paquistaní en las áreas tribales de *Swat* y *Waziristán* del norte. El TTP ha establecido a su vez relaciones con Al-Qaeda, proporcionándole apoyo técnico para cometer atentados.

Los talibán demostraron en octubre de 2015 sus capacidades operativas con la rápida toma de la ciudad septentrional de Kunduz situada al norte de Afganistán. Este hecho se suma a una lista de conquistas de territorio que se han venido produciendo desde que se retiraran el grueso del contingente internacional con el fin de la misión ISAF³⁰⁰, precursor de una mayor actividad en la región. La sorprendente toma por sorpresa de una ciudad de 270 mil habitantes como lo es Kunduz, aunque fuera una captura temporal, indica lo sofisticado del operativo montado que contó con un planeamiento de varios meses y del apoyo de grupos insurgentes de otras regiones afganas. Junto con este estilo de ataque a gran escala en zonas urbanas y contra bases de las fuerzas de seguridad afganas y aliadas, el movimiento islamista también lleva a cabo frecuentes ataques puntuales³⁰¹ sobre instalaciones estratégicas de gran valor tanto del gobierno afgano como del contingente aliado.

En cuanto a su estructura y organización interna, la muerte en 2013 del Mullah Umar³⁰², líder original del movimiento³⁰³, fue seguida de un disputado proceso de selección, incluyendo la eliminación de varios de sus sucesores y lugartenientes

²⁹⁹ PILLALAMARRI, A. (2015), «Here's the Most Disturbing Thing About the Taliban Takeover of Kunduz», *The Diplomat*, (en línea: <http://thediplomat.com/2015/10/heres-the-most-disturbing-thing-about-the-taliban-takeover-of-kunduz/>).

³⁰⁰ THOMPSON, M. (2015), «Kunduz's Fall to a Resurgent Taliban May Signal Deeper Woes for U.S.-Backed Government», *Time*, (en línea: <http://time.com/4055579/afghanistan-kunduz-taliban/>).

³⁰¹ LABORIE, M., Op. cit, p. 5.

³⁰² CESEDEN., Op. cit, p. 25.

³⁰³ KATZMAN, K., Op. cit, p. 13.

por medio de ataques norteamericanos con drones. Posteriormente, la eliminación en mayo de 2016 de otro importante líder, el Mullah Mansour³⁰⁴, evidencia parte de las vulnerabilidades de los talibán al enfrentarse a las capacidades de inteligencia y de combate de los EE.UU. y sus aliados. Dicho esto, dicha eliminación no parece que haya tenido hasta la fecha efectos palpables sobre la efectividad de grupo.

La estrecha colaboración entre grupos afiliados a los talibán, pero también con la red Haqqani, ha dado lugar a un aumento del número de víctimas en el conflicto, sobre todo civiles, aunque otros movimientos y milicias (como el ISKP³⁰⁵ y Al Qaeda³⁰⁶) así como operaciones militares gubernamentales, son causantes también de este aumento³⁰⁷.

Es también relevante la llegada de cientos de combatientes extranjeros que huyen de ofensivas militares paquistaníes y buscan refugio en las extensas y accidentadas provincias afganas, con sus grandes extensiones de *zonas no gobernadas*. Según funcionarios y analistas afganos, estos militantes han reforzado así las filas de varias facciones talibán. Un número considerable se ha traído a sus esposas e hijos, figurando entre los mismos combatientes de Pakistán, Tayikistán, Uzbekistán y Chechenia.

Como conclusión, los talibán no sólo han demostrado ser extremadamente resistentes y capaces de mantener el pulso militar y presión al gobierno de Kabul, sino que han logrado extender su control sobre una gran parte del territorio afgano. Sin embargo, el régimen islamista cuenta también con varios retos:

- 1) Dificultades políticas para mantener la cohesión del movimiento después de la pérdida de sus líderes y una creciente división por facciones;
- 2) lograr persuadir de la legitimidad de la yihad armada a raíz de la salida de la principal fuerza del contingente de la OTAN;
- 3) mantener bajo control la ambición de otros grupos yihadistas como el ISKP, la red Haqqani o Al Qaeda; y

³⁰⁴ HOOOPER, E., Op. cit, p. 89.

³⁰⁵ RADIO FREE EUROPE/RADIO LIBERTY. (2017), «235 Hostages Freed After Rare Joint IS-Taliban Attack in Afghanistan», *Radio Free Europe/Radio Liberty*, (en línea: http://www.ecoi.net/local_link/344892/476005_en.html).

³⁰⁶ TARZI, A., Op. cit.

³⁰⁷ GOSSMAN, P. (2016), «Afghanistan's Civilian Casualties Hit Record High in 2016», *Human Rights Watch*, (en línea: <https://www.hrw.org/news/2017/02/06/afghanistans-civilian-casualties-hit-record-high-2016>).

- 4) hacer frente a los recursos disponibles y apoyo militares sumamente superiores con los que cuenta el gobierno afgano.

10.2. Hezb-e-Islami Gulbuddin (HIG)

La reciente reconciliación con el gobierno de la facción insurgente *Hezb-e-Islami Gulbuddin (HIG)*, dirigida por un antiguo líder del partido muyahidín, Gulbuddin Hekmatyar, ha sido vista como un posible modelo por el que guiarse para seguir trabajando hacia un arreglo pacífico con la insurgencia.

El HIG recibió un amplio apoyo estadounidense contra la URSS, pero se volvió contra sus compañeros muyahidín después de que el gobierno comunista cayera en 1992. En el período post-talibán, el HIG se ha aliado con la insurgencia talibán en ciertas ocasiones y en otras ha chocado con la misma al norte y al este de Kabul. El grupo se ha centrado principalmente en puntuales ataques suicidas de cierta notoriedad. Más recientemente, se argumenta que Hekmatyar pueda haber estado apoyando a la filial afgana del Daesh en un esfuerzo por limitar el predominio talibán en la región³⁰⁸.

En enero de 2010, Hekmatyar indicó su inclinación a una posible reconciliación con Kabul estableciendo una serie de condiciones, incluidas unas elecciones bajo un gobierno interino neutral después de la retirada del contingente aliado. Algunos miembros del HIG asistieron a la *Jirga de paz*³⁰⁹ consultiva del gobierno de junio de 2010, en la que se discutió el tema de la reconciliación. El HIG se reunió con representantes del gobierno afgano en una conferencia en París en junio de 2012 y en una reunión en Chantilly en diciembre del mismo año. Por su parte, Hekmatyar indicó a sus seguidores que debían votar en las elecciones presidenciales afganas del 5 de abril de 2014. Después de meses de negociaciones, el 22 de septiembre de 2016 se firmó un acuerdo de reconciliación de 25 puntos entre funcionarios afganos y representantes de Hekmatyar, donde se negoció entre otros, la liberación de presos y las condiciones de alojamiento de los afiliados al grupo pendientes de regresar desde Pakistán³¹⁰. El acuerdo supuestamente

³⁰⁸ SIMPSON, J. (2015), «Afghan militant fighters 'may join Islamic State'», *BBC News*, (en línea: <http://www.bbc.com/news/world-asia-29009125>).

³⁰⁹ KATZMAN, K., Op. cit, p. 21.

³¹⁰ SECRETARY-GENERAL. (2017), «The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security», *Report of the Secretary-General of the United Nations*, General Assembly, Security Council, Seventy-first session, Agenda item 36, 15 June 2017, A/71/932-S/2017/508, p. 3.

incluiría la eventual obtención por parte de Hekmatyar de un puesto ceremonial en el gobierno, así como un compromiso de que funcionarios afganos harían un esfuerzo por obtener el levantamiento de las sanciones norteamericanas. Las sanciones de la ONU contra esta facción fueron levantadas el 3 de febrero de 2017³¹¹ en virtud de la resolución 1267 (1999)³¹², tras mediar el 13 de diciembre una solicitud promovida por el gobierno afgano.

Si Gulbuddin Hekmatyar regresara hoy a Kabul, podría suponer un fuerte adversario frente a sus rivales políticos, ya que un HIG dirigido por este líder podría llegar a ser uno de los mayores partidos políticos en Afganistán. El líder ya hizo su primera aparición pública después de casi dos décadas en la clandestinidad, tras hacer unas declaraciones en abril de 2017 en la provincia de Laghman³¹³. En ellas, Hekmatyar llamó a la unidad del pueblo afgano y de los partidos políticos, a la deposición de las armas por parte de la insurgencia talibán y a una paz próspera sin injerencias externas.

Por otro lado, tanto los defensores de los derechos humanos como diversas autoridades de la comunidad internacional han mostrado su preocupación por un acuerdo que no comprende enteramente muchas de las reivindicaciones y alegaciones de las víctimas ni las violaciones de derechos humanos supuestamente cometidas por el grupo que quedan todavía por probar³¹⁴.

El gobierno afgano esperaba en un primer momento que este acuerdo con el HIG podría conducir a un futuro acuerdo político con los talibán. Desgraciadamente, aunque el acuerdo de paz con el HIG muestre signos de progreso en el camino de la consecución de una paz más estable y duradera, los talibán afganos no parecen inmutarse por dicho acuerdo (siendo viejos enemigos de Hekmatyar) y la violencia en la región se ha llegado a intensificar desde su firma. Aun así, varios informes de prensa indicaron que varias figuras talibán favorecen todavía un

³¹¹ KATZMAN, K., Op. cit, p. 21.

³¹² CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. (1999), «S/RES/1267», (en línea: [http://www.undocs.org/sp/S/RES/1267\(1999\)](http://www.undocs.org/sp/S/RES/1267(1999))).

³¹³ CONSTABLE, P. (2017), «The long-anticipated return of Afghan warlord Gulbuddin Hekmatyar is here», *The Washington Post*, (en línea: https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/the-long-anticipated-return-of-afghan-warlord-gulbuddin-hekmatyar-is-here/2017/04/29/86272f90-2cdc-11e7-9081-f5405f56d3e4_story.html?utm_term=.9c764b11a732).

³¹⁴ SECRETARY-GENERAL., Op. cit, p. 3.

acuerdo que consiga integrarles en el proceso político afgano y que les distancie al menos en parte de la influencia paquistaní³¹⁵.

10.3. Daesh en Afganistán (ISKP)

El afiliado asiático del Daesh, conocido como *ISKP (Estado Islámico en el Iraq y el Levante- Provincia de Jorasán)* llamado así por un área (*Wilayat Khorasan*) que llegó a incluir parte de lo que ahora es Irán, Afganistán y Pakistán, ha estado activo en Afganistán desde mediados de 2014, incrementando poco a poco su presencia y con el claro objetivo de ampliar más a fondo su presencia en el noreste de Afganistán y Kandahar.

La presencia del grupo en Afganistán cuajó en 2013 tras la declaración de lealtad a la organización por parte de pequeños grupos talibán afganos y de otras facciones militantes. La presencia del Daesh creció a medida que varias facciones talibán desertaron a dicho grupo, capturando varias áreas pequeñas, principalmente al este de Afganistán. Sus miembros también incluirían a ex combatientes talibán pakistaníes. Aunque cuando se fundó, el ISKP esperaba recibir un mayor apoyo por parte de la población pastún del área fronteriza afgano-pakistaní, esto no fue así y la mayoría mantuvo su lealtad al movimiento talibán en un primer momento.

Por otro lado, a finales de 2015 esta filial de Daesh comenzó a recibir ayuda financiera de la organización central³¹⁶, así como un ingente número de combatientes extranjeros que se piensa que pueden estar alineados con este grupo terrorista por su modus operandi.

La estrategia del Daesh en la región se ha basado fundamentalmente en actuar principalmente en territorio afgano y paquistaní, intentando el reclutamiento³¹⁷ del mayor número de miembros originariamente leales a fracciones talibán. Sus zonas operativas se reducen a zonas como Nangarhar, que proporciona un control clave sobre la carretera Kabul-Islamabad³¹⁸. Otras áreas a tomar en cuenta

³¹⁵ KATZMAN, K., Op. cit, p. 37.

³¹⁶ GORDON, M. (2015), «Islamic State Building 'Nests' in Afghanistan, U.S. Says», *New York Times*, (en línea: <https://www.nytimes.com/2015/12/19/world/asia/afghanistan-ash-carter.html>).

³¹⁷ RUÍZ ARÉVALO, J. (2016), «El Daesh en Afganistán. ¿Una amenaza real?», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 2, No. 2, p. 166.

³¹⁸ Ibid.

son las de Helmand y Farah³¹⁹, clave a la hora de controlar el tráfico de drogas y potenciar el reclutamiento de seguidores talibán.

La fricción entre el ISKP y el régimen talibán es continua en su pugna por controlar mayor territorio y un mayor número de seguidores en sus filas, pero debido también a diferencias políticas, religiosas, metodológicas y de otro tipo, habiéndose incrementado los choques entre ambos desde el verano de 2015³²⁰. Por un lado, tenemos a los talibán, grupo islamista radical suní, mientras que por el otro se encuentra el Daesh con unos objetivos y una ideología salafista dotada de una interpretación del Corán y la Sharia muy diferentes³²¹. Según varios informes³²², los afganos consideran las prácticas y actuaciones de los talibán en áreas bajo su control como pragmáticas³²³ y moderadas en comparación con la brutalidad a veces practicada por los adherentes al ISKP. Éstas incluyen crueles castigos, decapitaciones y múltiples ataques indiscriminados a la población civil, muchos de ellos dirigidos contra la minoría chiita afgana.

Por otro lado, divisiones internas entre los talibán pueden facilitar una expansión del ISKP, que también compite con Al-Qaeda. Según un informe de la ONU, «El número de grupos e individuos que declaran abiertamente su lealtad o simpatía al Estado Islámico continúa creciendo en ciertas provincias de Afganistán»³²⁴.

Esto ha estado proporcionando al ISKP mayor resistencia ante los grandes retrocesos en Irak y Siria, lo que se ha traducido en menos actuaciones efectivas debido a la disminución de medios materiales.

Las fluctuaciones de cambio de poder en territorio afgano han sido constantes:

³¹⁹ Ibid.

³²⁰ GUL, A. (2016), «Taliban Captures IS Bases in Afghanistan», *VoA News*, (en línea: https://www.voanews.com/a/taliban-captures-islamic-state-bases-in-afghanistan/3131609.html?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=New%20Campaign).

³²¹ RUÍZ ARÉVALO, J. (2016), Op. cit, p. 166.

³²² ALJAZEERA. (2015), «ISIL and the Taliban», (en línea: <http://www.aljazeera.com/programmes/specialseries/2015/11/islamic-state-isil-taliban-afghanistan-151101074041755.html>).

³²³ WEIGAND, F. (2017), «Afghanistan's Taliban-Legitimate Jihadists or Coercive Extremists?», *Journal of Intervention and State building*, DOI: 10.1080/17502977.2017.1353755, p. 16.

³²⁴ AFP. (2015), «Islamic State gaining ground in Afghanistan: UN», *Dawn*, (en línea: <http://www.dawn.com/news/1209279>).

Durante el verano de 2016, el ISKP controlaba algunos distritos de Kunduz, Helmand, Faryab y de otras provincias junto a la frontera pakistání. Los ataques aéreos aliados y otras operaciones de combate llevadas a cabo a finales de 2016 habían reducido la presencia principal del grupo al sur de la provincia de Nangarhar, así como en las provincias de Kunar y Nuristán, y sus combatientes en aproximadamente a un 25 por ciento. El grupo sufrió un fuerte revés a finales de julio de 2016 cuando un ataque aéreo estadounidense mató a su líder, Hafiz Saeed Khan. A pesar de las operaciones de despeje llevadas a cabo por las ANDSF con el apoyo de fuerzas militares internacionales, el grupo parecía haber regresado a las zonas de las que había sido expulsado a finales de 2016. Se debe contemplar, asimismo, en caso de un hipotético fortalecimiento, un movimiento hacia las provincias del norte³²⁵ para lanzar ataques a los países colindantes como Uzbekistán, Tayikistán o Turkmenistán.

En cuanto a cifras, en septiembre de 2016, los comandantes norteamericanos redujeron la estimación de combatientes del ISKP en suelo afgano a 1.200- 1.300 combatientes.

Después de que EE.UU. lanzara la *GBU-43*, también denominada *MOAB* (*Massive Ordnance Air Blast*), el ISKP ha terminado perdiendo en estos últimos meses de contienda afgana a más de 200 miembros entre acciones de las tropas afganas y extranjeras.

Ya en abril de 2017, el gobierno afgano indicó que cerca de 400 miembros permanecen aún en el país, lo que no disminuye el riesgo potencial del grupo, sobre todo con las últimas pérdidas de terreno en Siria e Irak, que pueden forzar el traslado de mayor número de miembros del ISKP y un incremento de los combatientes extranjeros a territorio afgano³²⁶.

³²⁵ RUIZ ARÉVALO, J. (2016), p. 167.

³²⁶ VICENTE, Á. (2017), «Afganistán tras el declive del califato y la amenaza yihadista global», *Real Instituto Elcano*, 7/21/2017, (en línea: https://blog.realinstitutoelcano.org/afganistan-tras-declive-califato-amenaza-yihadista-global/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+BlogElcano+%28Blog+Elcano%29).

10.4. Al Qaeda en Afganistán

Después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, Al Qaeda fue en gran parte expulsado de Afganistán por las fuerzas afganas que derrocaron al régimen talibán con el apoyo de EE.UU.

Hasta la aparición del ISKP y el fortalecimiento talibán, la misión antiterrorista estadounidense en Afganistán post-2014 se había centrado principalmente en Al Qaeda y sus afiliados. Entre 2001 y 2015, funcionarios americanos consideraron que Al Qaeda tenía una presencia mínima en Afganistán, con menos de 100 efectivos³²⁷ y falta de recursos, operando principalmente como facilitador de otros grupos insurgentes en el noreste del país.

Sin embargo, a finales de 2015, las fuerzas de Operaciones Especiales de EE.UU. y las ANDSF descubrieron que Al Qaeda había ampliado su presencia en Afganistán tras destruir un enorme campo de entrenamiento en la provincia de Kandahar.

En abril de 2016, los comandantes estadounidenses elevaron públicamente sus estimaciones a entre 100 y 300 combatientes en Afganistán, y dijeron que las relaciones entre Al Qaeda y los talibán eran cada vez más estrechas³²⁸. Por otro lado, los funcionarios del gobierno afgano elevan el número de combatientes a unos 300-500³²⁹.

La organización terrorista se encuentra hoy en una situación casi antagónica a la de la época de Osama Bin Laden, habiendo sufrido grandes pérdidas por los continuos ataques estadounidenses con drones, que han eliminado u obligado a esconderse a la mayoría de sus líderes y a muchos otros altos operativos. A esto hay que añadir la dificultad para reemplazar las bajas y la mejorable campaña mediática del grupo, que parece allanar en cierto modo el camino al ISKP en el liderazgo de su particular yihadismo global.

³²⁷ KATZMAN, K., Op. cit, p. 18.

³²⁸ CLEVELAND, C. (2016), «Press briefing by Resolute Support Mission Deputy Chief of Staff for Communications Brig. General Charles H. Cleveland», (en línea: <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/721738/department-of-defense-press-briefing-by-general-cleveland-via-teleconference-fr/>).

³²⁹ MASHAL, M y SCHMITT, E. (2016), «Afghan Security Crisis Sets Stage for Terrorists' Resurgence,» *New York Times*, (en línea: <https://www.nytimes.com/2016/12/02/world/asia/afghanistan-security-terrorism-taliban.html>).

Aunque estos factores hacen dudar de una persistencia seria de Al-Qaeda en territorio afgano, no se deben infravalorar las capacidades y resiliencia del grupo, demostradas históricamente en repetidas ocasiones.

Al Qaeda también cuenta con afiliados en otros grupos operativos en Afganistán, como es el caso de *AQIS (Al-Qaeda in the Indian Subcontinent)*, formada por miembros de diversos grupos terroristas provenientes de varios países de Asia Meridional y Asia Central.

La mayoría de los analistas coinciden en que AQIS no ha sido capaz de llevar a cabo ningún ataque terrorista a gran escala, aunque algunas acciones con sofisticados ataques en sus comienzos lograron mostrar tanto su ambición como su potencial operativo.

Se ha especulado que la rápida y temprana eliminación de la cúpula del AQIS por medio de ataques con drones pudo haber decapitado su estructura de mando y haber impedido su desarrollo y crecimiento. Posteriormente, las detenciones recientes de varios líderes del AQIS en Bangladesh, India y Pakistán, así como las incursiones en sus campos de entrenamiento en Afganistán, habrían mantenido la presión y golpeado seriamente a la organización, limitando su maniobra de acción y expansión.

A primera vista, la inexistencia de ataques relevantes exitosos ha llevado a argumentar que el grupo representa una amenaza limitada, aunque está claro que, a pesar de los reveses iniciales, AQIS no ha sido eliminada y sigue organizando y planificando acciones en el futuro.

Hasta el momento, las fuerzas de seguridad de todo el sur de Asia han logrado interrumpir de manera eficaz las actividades del grupo, pero la amenaza sigue siendo potencialmente real³³⁰.

10.5. Otros grupos yihadistas

La *Red Haqqani*³³¹, fundada por Jalaludin Haqqani, comandante muyahidín y aliado de EE.UU. durante la guerra contra la ocupación soviética, es una potente amenaza para las ANDSF y los intereses del contingente aliado.

³³⁰ DODWELL, B. y RASSLER, D. (2017), «A View from the CT Foxhole: General John W. Nicholson, Commander, Resolute Support and U.S. Forces-Afghanistan», *CTC Sentinel*, Vol. 10, Issue 2, pp. 12-15.

³³¹ PARTLOW, J. (2011), «In Afghan War, Haqqani Group Is 'Resilient' Foe», *Washington Post*, (en línea: <http://www.pressreader.com/usa/the-washington-post/20110530/285563786911106>).

Considerada un facilitador esencial de Al Qaeda en la región, la Red Haqqani ha experimentado un declive en su actividad contrarrestado más recientemente con acciones intermitentes de relevancia moderada. En los años de su cenit (durante 2004-2010), el grupo tenía cerca de 3.000 combatientes y seguidores³³², pero se cree que dicho número es mucho menor actualmente³³³. Sin embargo, la red sigue siendo capaz de materializar operaciones, particularmente en la capital afgana. Este es el caso de los ataques contra varios objetivos indios en Afganistán, lo que apoya las alegaciones de que el grupo a menudo actúa guiado por intereses paquistaníes.

Los comandantes del grupo han dicho a varios periodistas que la Red Haqqani participaría en un acuerdo político con el gobierno afgano si los talibán decidieran aceptar tal acuerdo³³⁴, cosa que podría ser complicada tras la designación de la Red Haqqani como *FTO (Foreign Terrorist Organisation)* por los EE.UU.³³⁵.

El *IMU/T (Movimiento Islámico de Uzbekistán y Tayikistán)* se originó como un grupo militante activo principalmente contra el gobierno autoritario de Uzbekistán al que se le unieron tayikos también. En Afganistán, el IMU ha estado afiliado con Al Qaeda³³⁶, aunque algunos de sus combatientes se han realineado con el ISKP. El grupo está activo en todo el norte de Afganistán y algunos de sus estimados 300 combatientes participaron en la captura de la ciudad de Konduz en septiembre de 2015.

Existen, por otro lado, otros grupos militantes islámicos con base en Pakistán y cada vez más activos dentro de Afganistán, como son *Lashkar-e-Tayyiba (LeT)* y *Lashkar-i-Jangvi (LiJ)*, centrados inicialmente en operaciones contra el control indio de Cachemira y contra la comunidad chiita Hazara.

³³² DE LA CORTE, L. y HRISTOVA, H. (2016), «La red HAQQANI y la evolución del yihadismo local y transnacional en la región AF-PAK», *Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEEE*, Documento de Investigación 07/2016, p. 21.

³³³ KATZMAN, K., Op. cit, p. 21.

³³⁴ AHMAD, J. (2012), «Afghan Haqqani Factions Would Consider Talks Under Taliban», *Reuters*, (en línea: <http://www.reuters.com/article/us-afghanistan-haqqanis/afghan-haqqani-faction-would-consider-talks-under-taliban-idUSBRE8AC06B20121113>).

³³⁵ KATZMAN, K., Op. cit, p.22.

³³⁶ Ibid, p. 19.

10.6. Fuentes de financiación

Casi todos los grupos insurgentes presentes en Afganistán se benefician, al menos en parte, del narcotráfico³³⁷. Sin embargo, los efectos adversos del tráfico de drogas no se limitan a dicho apoyo financiero de la insurgencia, sino que también debilita el imperio de la Ley y genera una mayor corrupción en las filas del gobierno.

Otra fuente de financiamiento incluye las donaciones (como el *zakat*³³⁸ no registrado, o la caridad) y contribuciones privadas. Se trata de un sistema tejido a través de redes de intercambio de dinero y centros religiosos y madrasas utilizadas por estos grupos para mover los fondos obtenidos del tráfico con narcóticos y otras fuentes, haciendo la detección excepcionalmente difícil.

Existe igualmente un *mercado negro* (reexportación de productos electrónicos, vehículos, armas y otros artículos provenientes sobre todo de Pakistán, China, y Afganistán) considerado una fuente importante de financiamiento.

La manipulación de los regímenes arancelarios regionales es un negocio en continua expansión que irá en incremento a medida que el puerto de Gwadar, en Pakistán, se convierta en los próximos años en el mayor punto de distribución de contenedores en el Mar Árabe.

El empleo de secuestros para obtener rescates es generalizado entre estos grupos también. Afganistán es considerado uno de los lugares donde más secuestros se producen en el mundo, con más de 950 personas secuestradas en 2012³³⁹, y sólo secundados por Somalia. Un factor más a tener en cuenta es el hecho de que los propios grupos terroristas se financian entre ellos. De esta manera, Al-Qaeda se ha erigido en contadas ocasiones como fuente financiadora de los talibán y casi la única fuente de ingresos del IMU/T. Asimismo, existen informes que indican que el régimen talibán podría convertirse en una fuente de financiación para la Red Haqqani y el HIG.

³³⁷ KATZMAN, K. & ROSEN, L. (2014), «Afghanistan: Drug Trafficking and the 2014 Transition», Congressional Research Service, 7-5700, R43540.

³³⁸ Impuesto exigido por los talibán a los agricultores afganos por el cultivo del opio.

³³⁹ KABER KHALILI, M., Op. cit, p. 130.

Por otro lado, estos flujos de financiación tienen una importancia no siempre crucial para la supervivencia de una insurgencia afgana que requiere de una operatividad basada en acciones de bajo coste en general. Además, muchos de los materiales para la fabricación de explosivos como los *IEDs* (*Improvised Explosive Device*) y los chalecos y bombas suicida, se pueden fabricar fácilmente con la munición, minas terrestres y material bélico de la época soviética.

Por último, es esencial desmitificar el vínculo³⁴⁰ entre la producción de drogas y el incremento de las actividades terroristas o su vital soporte financiero, ya que la evidencia al respecto es limitada y las estimaciones varían dependiendo del grupo terrorista al que se haga referencia.

³⁴⁰ SÁNCHEZ, C. (2017), «Drogas ilícitas y terrorismo: vínculos reales e imaginarios», *Esglobal*, (en línea: <https://www.esglobal.org/drogas-ilicitas-terrorismo-vinculos-reales-e-imaginarios/>).

XI. DIPLOMACIA Y PROCESOS DE SALIDA DEL CONFLICTO

Se debe puntualizar que ninguna negociación de paz orquestada a nivel internacional funcionará a menos que haya un consenso entre los propios afganos, tanto entre los que apoyan al gobierno de coalición como entre los que se oponen al mismo. Los actores externos podrán contribuir al proceso de negociación a través de la facilitación, financiación y apoyo necesarios en diferentes terrenos, pero el impulso tiene que venir desde dentro. Un verdadero proceso de salida del conflicto dependerá principalmente tanto de que las ANDSF afganas estén a la altura para hacerse cargo eficazmente de la seguridad de su país como de que el acuerdo político alcanzado por el NUG consiga transformarse en resultados tangibles de mejora para la población afgana y el país en general.

Será necesario, por lo tanto, abordar los desacuerdos y partidismo político que permean todos los niveles del aparato de seguridad y que han socavado las estructuras de mando y control de las ANDSF. Las divisiones gubernamentales internas también han impedido la implementación de las reformas necesarias para mitigar los efectos de la corrupción, el nepotismo y el faccionalismo en el ANA y dentro de la ANP de manera particular. Estas debilidades y la disfunción general del gobierno, desempeñaron un papel importante en los avances de los talibán en 2016 en la ciudad de Kunduz en el norte, el asedio de las ciudades de Lashkargah y Tirin Kot en el sur y la captura del distrito de Sangin de Helmand en marzo de 2017³⁴¹.

Aunque una solución negociada al conflicto armado afgano haya sido repetida en numerosas ocasiones por políticos y autoridades militares internacionales

³⁴¹ CRISIS GROUP., Op. cit, p. 6.

como único camino hacia la paz que sentaría las bases para el desarrollo, algunos argumentan que, dada la situación actual, sólo una presión armada ininterrumpida puede sentar a los líderes talibán a la mesa negociadora³⁴².

11.1. Reconciliación y negociaciones con la insurgencia

El gobierno afgano se enfrenta actualmente a graves desafíos por parte de la insurgencia. Sin embargo, el hecho de que los grupos insurgentes estén intensificando sus ataques contra las fuerzas afganas demuestra en parte su voluntad de querer acercarse a la mesa de negociaciones en una posición más fuerte y así presionar al gobierno afgano para que acepte algunas de sus reivindicaciones. Esto demuestra que, aunque los talibán y grupos asociados continúen luchando contra las ASI, también apuestan al mismo tiempo por dejar la puerta entreabierta a un posible proceso negociador.

El presidente afgano ha tomado medidas para intentar conseguir un acuerdo negociado entre el gobierno y representantes del régimen talibán, como su iniciativa de involucrar a los principales responsables regionales³⁴³ en las negociaciones para que tomen parte activa en las mismas. No solo se intenta parlamentar con los miembros activos más intransigentes del régimen, sino que se debe apuntar que ya en los acuerdos de Londres se barajó, por parte de la comunidad internacional, la creación de un fondo para reintegrar a aquellos miembros talibán menos comprometidos con la insurgencia extrema y violencia terrorista³⁴⁴.

Desde que Ghani asumiera el cargo, anteponer un acuerdo de reconciliación con los talibán siempre fue algo prioritario en relación con otros de sus objetivos políticos más inmediatos. Este anuncio obtuvo como respuesta un gran escepticismo tanto de líderes afganos como de otros Estados como Pakistán, quienes dudan de las verdaderas intenciones de la insurgencia.

Aunque dichas intenciones y futuras reivindicaciones no estén del todo claras, la prioridad sigue siendo indudablemente el proceso de paz, ya que un entendimiento y compromiso con la insurgencia se está ha convertido en una con-

³⁴² LABORIE, M., Op. cit, p. 14.

³⁴³ Ibid.

³⁴⁴ DEL MIÑO, P. y CISNEROS, J.M. (2010), «La Conferencia de Londres para Afganistán: un nuevo impulso a un Estado frágil mediante una agenda multidimensional», Real Instituto Elcano, p. 7.

dición sine qua non para el desarrollo del país, ya que no puede haber desarrollo ni progreso sin existir seguridad y estabilidad. Será realmente difícil englobar a todos y cada uno de los actores involucrados en un verdadero proceso de paz, aunque será esencial incluir al régimen talibán para hacerlo efectivo. Es esencial, además, que el gobierno de Kabul pueda proponer una oferta de paz aceptable.

Por otro lado, un acuerdo con los talibán, cuyo principal propósito como grupo fundamentalista islámico es una estricta adhesión de los afganos a la ley islámica, supondría la asunción de compromisos que pondrían peligrosamente a prueba la situación de los derechos humanos.

EE.UU. se negó inicialmente a permitir cualquier progreso en dicho acuerdo por la preocupación que significaba la materialización de las potenciales concesiones. La Administración Obama decidió finalmente respaldar un acuerdo bajo la cumplimentación de una serie de condiciones por parte de los líderes talibán³⁴⁵:

- 1) Abandonar definitivamente la lucha armada;
- 2) aceptar que no se les concederá un pleno control sobre el país;
- 3) aceptar la Constitución afgana; y
- 4) eliminar cualquier vínculo del régimen talibán con Al Qaeda, la Red Haqqani o cualquier otro grupo terrorista.

Además, el producto final del acuerdo de reconciliación exigiría de manera inexorable la exclusión de varias de las reivindicaciones talibán:

- 1) La salida de las tropas extranjeras de Afganistán;
- 2) la adopción de una nueva constitución islámica; y
- 3) la imposición de la ley islámica a los afganos.

El régimen talibán supuestamente presentó una plataforma política, indicando el compromiso a aceptar algunos aspectos de las disposiciones (sobre derechos humanos y derechos de la mujer presentes en la actual Constitución afgana) en una reunión entre varios altos cargos talibán y miembros de la Alianza del Norte celebrada en Francia entre el 20 y el 21 de diciembre de 2012.

Durante años también se ha hecho un esfuerzo para conseguir sentar a la mesa a varias figuras talibán mediante la concesión de escaños, puestos ministeriales

³⁴⁵ Ibid, p. 37.

e incluso control territorial, sin haberse logrado resultados palpables. Algunos autores³⁴⁶ aconsejan la necesidad de esta inclusión e integración de los talibán en la sociedad afgana como unos de los requisitos para una resolución longeva del conflicto, enumerando asimismo dificultades como la falta de homogeneidad, el tribalismo y la manera de entender la sharía por parte del movimiento.

Por otro lado, las aproximaciones hacia una hipotética paz exigirían primero un acuerdo negociado con los talibán para el cese inmediato de la violencia, acompañado de una suspensión pública de su campaña militar que contara con las disposiciones adecuadas para supervisar y gestionar las violaciones del alto el fuego. En contraposición, las operaciones del contingente aliado de la ISAF deberían también quedar en suspenso.

La realidad es que no ha tenido lugar ningún avance que pueda percibirse como un paso claro hacia un proceso de paz entre el Gobierno afgano y los talibán³⁴⁷, donde la creciente actividad insurgente no ha cesado de aumentar. Además, las actuales divisiones que sufren de manera interna las diferentes facciones talibán representan un potencial problema añadido en el logro de una resolución política del conflicto.

Por parte de la comunidad internacional, se han intentado también dar pasos en dicha dirección. Así, durante el período de la primavera de 2017, la UNAMA facilitó varias actividades en apoyo a las iniciativas de paz locales a fin de resolver, entre otros temas, largas controversias de tierras y otras fuentes de tensión y conflicto.

Otra de las condiciones para el éxito de las negociaciones es que los EE.UU., sin duda el más poderoso e influyente actor extranjero en Afganistán, se decida por una estrategia política clara. Existen indicios que vislumbran ciertos cambios de la mano de la Administración Trump, con políticas más contundentes y con el reciente aumento de tropas en Afganistán y una mayor presencia norteamericanas y aliada, que mejorará su apoyo militar a las ANDSF. Pero la Administración

³⁴⁶ VARESANI, P. (2007), «El Afganistán de los talibanes antes de la intervención de los Estados Unidos», Departamento Específico de Tierra, CESEDEN, Escuela Superior De Las Fuerzas Armadas. VIII CEM-FAS. 23 de abril de 2007, pp. 39-40.

³⁴⁷ SECRETARY-GENERAL., Op. cit, p. 3.

norteamericana todavía debe abordar el establecimiento de un formato óptimo y de la composición de las conversaciones.

11.2. Política exterior y representación afganas

Desde una perspectiva política y socioeconómica, Afganistán ha visto reconocida su plena soberanía por la comunidad internacional, así como el apoyo regional por parte de los principales actores de la región a una paz afgana propia y a un proceso inclusivo y democrático liderado por el propio Afganistán³⁴⁸.

Esto ha permitido al gobierno afgano reafirmar en parte el tan necesario liderazgo institucional³⁴⁹ y control sobre sus propios procesos de construcción nacional, desarrollo socioeconómico y reconciliación internos tan necesarios.

Así, el país ha intentado ir normalizando su presencia internacional desde la caída del régimen talibán en 2001 y participa cada vez de manera más activa y en un mayor número de organizaciones tanto internacionales como regionales³⁵⁰.

La presencia regional afgana es clave para la consecución de objetivos en materia negociadora con la insurgencia. Por ello, Ghani ha dedicado una parte importante de su mandato a cuidar la política exterior realizando una serie de viajes inicialmente exitosos a potencias regionales como Arabia Saudita, China y Pakistán³⁵¹ para construir un apoyo para unas futuras conversaciones. De una manera u otra, estos países ejercen algún tipo de influencia sobre el régimen talibán (o, en el caso chino, sobre los paquistaníes). Pakistán llegó a acoger una inicial ronda de conversaciones en julio de 2015, aunque no dieron los frutos deseados y aumentara en contraposición la actividad insurgente³⁵². Dos meses antes tuvieron lugar las reuniones de Pugwash entre Qatar, funcionarios afganos actuando a título personal y representantes del régimen talibán, las cuales fueron infructuosas en términos de un acuerdo concertado y admitido ampliamente por

³⁴⁸ El apoyo fue manifestado recientemente durante una cena presidida por la Alta Representante, Federica Mogherini, con antelación a la Conferencia Ministerial en Bruselas (en: «GHIASY, R., Op. cit, p. 11.»).

³⁴⁹ CESEDEN., Op. cit, p. 24.

³⁵⁰ OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA DEL MAEC., Op. cit, p. 4.

³⁵¹ AHMADZAI, A. (2016), «Afghanistan's Successes and Failures in 2015», *The Diplomat*, (en línea: <http://thediplomat.com/2016/01/afghanistans-successes-and-failures-in-2015/>).

³⁵² LABORIE, M., Op. cit, p. 14.

dichos actores. En mayo de 2015 también tuvo lugar una reunión en el oeste de China³⁵³ (convocada por China con ayuda de Pakistán) entre Masoom Stanekzai, miembro de la *HPC (High Peace Council of Afghanistan)*, y tres antiguas personalidades del régimen talibán.

A finales de 2015, EE.UU., Pakistán, Afganistán y China formaron un grupo de trabajo denominado *QCG (Quadrilateral Coordination Group)* para tratar de reanudar las negociaciones entre el gobierno y los talibán. En este respecto, los cuatro países han celebrado varias reuniones que terminaron con promesas de proseguir los esfuerzos negociadores, aunque el QCG ha mostrado poca actividad³⁵⁴ desde que EE.UU. eliminara al líder talibán Mullah Mansoor en mayo de 2016.

En diciembre de 2015, Ghani recibió una cálida acogida en Islamabad³⁵⁵ para asistir a una reunión regional del proceso del *HoA* y durante esa visita, Afganistán, Pakistán y EEUU acordaron que se reanudarían las conversaciones sobre los acuerdos.

Dentro de estas cumbres también figura el foro establecido entre Irán, Afganistán y Pakistán que, sin embargo, finalizó a mediados de 2012 tras la firma por parte de Afganistán de la *SPA (Strategic Partnership Agreement)* con EE.UU., la cual no fue aceptada por Irán.

Por otro lado, Ghani se reunió con el presidente turco Recep Tayyip Erdoğan en Astana³⁵⁶, Kazajstán, el 10 de septiembre de 2017 con ocasión de la cumbre de la *OIC (Organisation of Islamic Cooperation)*, donde discutieron el incremento de las relaciones y cooperación entre ambas. Erdoğan expresó la disposición de Turquía a cooperar para mejorar las relaciones transfronterizas entre Afganistán y Pakistán. En respuesta, Ghani destacó cómo Afganistán está dispuesto a mantener conversaciones con Pakistán, reiterando que es necesario un cambio en la situación actual que lleve a los países regionales a trabajar por la paz y la estabilidad.

³⁵³ WONG, E. y MASHAL, M. (2015), «Taliban Representatives Meet with Afghan Envoy in China», *New York Times*, (en línea: <https://www.nytimes.com/2015/05/26/world/asia/taliban-and-afghan-peace-officials-have-secret-talks-in-china.html?mcubz=0>).

³⁵⁴ CRISIS GROUP., Op. cit, p. 7.

³⁵⁵ KATZMAN, K., Op. cit, p. 38.

³⁵⁶ RISK ANALYSIS TEAM, AFGHANISTAN-B. (2017), «Weekly Afghanistan. Xplored report», *GAR-DAWORLD*, EDN September 09, p. 5.

Paralelamente, los esfuerzos de Rusia por reunir a Pakistán, China, Irán, India y, más recientemente, Afganistán, se consideran potencialmente más prometedores en la medida en que engloban a un mayor número de actores regionales. Washington declinó la invitación de Moscú para participar en el proceso, preocupado por el hecho de que el acercamiento ruso al régimen talibán podría comprometer los esfuerzos de estabilización americanos. Además, desde la perspectiva de la Casa Blanca, el supuesto apoyo militar ruso a parte de la insurgencia talibán podría poner en peligro a operativos estadounidenses en suelo afgano. Dado el papel clave que juega Estados Unidos en este confuso tablero de ajedrez, su ausencia sería claramente en detrimento del proceso negociador.

Por su parte, la UE debe seguir prestando apoyo técnico a un proceso de negociación que cuenta con un amplio apoyo afgano, que es precisamente de lo que carece actualmente el proceso dirigido por Moscú, aunque este último cuente con la participación de facciones talibán.

La otra pieza clave del tablero de ajedrez es Pakistán. Mientras que los EE.UU. están mejor posicionados para presionar a los pakistaníes para que desistan en su apoyo a los ‘proxies’ afganos, la UE y los EM deben utilizar sus relaciones comerciales y diplomáticas con Pakistán, así como la asistencia financiera y apoyo logístico a Afganistán, como mejor baza para persuadir a ambos para que lleven a cabo una resolución pacífica de sus diferencias.

En cuanto a la presencia afgana en el ámbito regional, Afganistán ha intentado mejorar su integración con sus vecinos a través de la participación en foros internacionales y organizaciones regionales.

Así, el país afgano forma parte de la *OIC*, de la *SAARC* (*South Asian Association for Regional Cooperation*) a la que se unió en noviembre de 2005 y de la *ECO* (*Economic Cooperation Organisation*)³⁵⁷. Por otro lado, en junio de 2012 se le concedió el estatuto de observador pleno³⁵⁸ para asistir a las reuniones de la *SCO* (*Shanghai Cooperation Organisation*), organismo de coordinación de

³⁵⁷ Ibid.

³⁵⁸ PANDA, A. (2015), «Afghanistan: The Next Shanghai Cooperation Organisation Member?», *The Diplomat*, (en línea: <http://thediplomat.com/2015/10/afghanistan-the-next-shanghai-cooperation-organization-member/>).

seguridad promovido por China que engloba a Rusia, China, Uzbekistán, Kazajistán, Tayikistán y Kirguistán.

Existe además la *RECCA (Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan)* que comenzó en 2005 y se reunió por última vez en noviembre de 2016 en Estambul y será acogida por Turkmenistán en Ashgabat en 2017³⁵⁹. Ha participado igualmente en varias iniciativas de la UNAMA como la *Ruta de la Seda de Kabul* y el *Grupo de Trabajo Regional*, copresidida por Turquía también, que organizó la reunión de Estambul de noviembre de 2011. EE.UU. intenta expandir el *International Contact Group*, formado por 50 naciones que van en aumento para tratar de obtener apoyo regional e internacional.

Afganistán es además miembro de las siguientes organizaciones internacionales (en sus siglas en español)³⁶⁰: BDI, BIRD, COI, FAO, FIACMLR, FIDA, FMI, FSM, G-77, ICRM, INTELSAT, OACI, OCE, OIE (participa como observador), OIEA, OIT, OMM, OMS, OMT, ONU, ONUDI, PC, PNA, UIT, UNCTAD, UNESCO y UPU.

El 29 de julio de 2016, después de arduas negociaciones de casi 12 años sobre las condiciones de adhesión, Afganistán se incorporó a la *WTO (World Trade Organisation)* como su 164º miembro, habiendo aceptado también el nuevo *TFA (Trade Facilitation Agreement)* de la WTO.

11.3. Relaciones con la UE y actuaciones europeas

Las relaciones políticas y diplomáticas entre Afganistán y la UE, así como el apoyo individual y conjunto de los EM al país asiático no ha hecho más que incrementarse en la última década, siendo la UE actualmente uno de los más importantes donantes de ayuda al desarrollo afgano.

El 27 de octubre de 2009 se aprobó una nueva estrategia europea para Afganistán y Pakistán, y desde que se aprobara el Tratado de Lisboa, la UE dispone desde enero de 2010 de una Delegación permanente en Kabul que tiene rango de embajada. Esta Delegación pasó a asumir las funciones de representación,

³⁵⁹ RECCA. (2017), «The First Inter-Ministerial Meeting in the framework of preparations for the Seventh Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan», (en línea: <http://recca.af/?p=2454>).

³⁶⁰ Ibid, p. 4.

negociación y coordinación que hasta ese momento había desempeñado la presidencia rotatoria semestral. Por su parte, Afganistán dispone en Bruselas de una representación ante la UE.

Se debe añadir que ya entre 2011 y 2012 se firmaron acuerdos de cooperación a largo plazo entre Afganistán y varios EM, como lo fueron Francia, Italia, Reino Unido y Alemania³⁶¹.

Más recientemente, las conferencias que se celebraron en Varsovia y Bruselas en 2016 fueron vistas positivamente en Afganistán tanto por el pueblo como por el gobierno afgano, ya que enviaron un mensaje claro de la comunidad internacional y de la UE en particular, de que Afganistán no iba a quedarse sola y desamparada después de 2016.

En particular, la conferencia de Bruselas sobre Afganistán³⁶², que tuvo lugar entre el 4 y 5 de octubre de 2016, reunió a 75 países y 26 organizaciones y agencias internacionales para emitir un comunicado³⁶³ que renovara el *Partnership for Prosperity and Peace* entre el NUG y la comunidad internacional. Los participantes respaldaron la ambiciosa agenda de reformas del gobierno afgano y se comprometieron a asegurar un apoyo político y financiero internacional continuo para Afganistán durante los próximos cuatro años. La suma total fijada por la comunidad internacional asciende a aproximadamente 13.600 millones de euros³⁶⁴, de los cuales un tercio es el compromiso de la UE y sus EM (unos 5.000 millones de euros).

A fin de fomentar un mayor esfuerzo y progreso para lograr un estado afgano funcional, responsable y sostenible, tanto la UE como el Estado afgano reafirmaron su compromiso para esta próxima década en tres pilares fundamentales³⁶⁵:

- 1) Un fortalecimiento de las instituciones afganas para una gobernanza y eficacia estatales, como se indica en el *ANPDF (Afghanistan National*

³⁶¹ OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA DEL MAEC., Op. cit, p. 4.

³⁶² EUROPEAN COUNCIL. (2016), «Brussels Conference on Afghanistan», *International Summit*, 04-05/10/2016, Brussels, (en línea: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2016/10/05/>).

³⁶³ PARTNERSHIP FOR PROSPERITY AND PEACE. (2016), «Communiqué. Brussels Conference on Afghanistan», *International Summit*, 05/10/2016, Brussels, (en línea: www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2016/10/Joint-communique_pdf).

³⁶⁴ GHIASY, R., Op. cit, p. 9.

³⁶⁵ Ibid.

Peace and Development Framework) que sustituye a la *ANDS (Afghan National Development Strategy)* concluida en 2013. El ANPDF va a servir de guía general para los nuevos *NPP (National Priority Programmes)* y permitirá la autosuficiencia durante el período 2017-2020 a través del *SMAF (Self-Reliance through Mutual Accountability Framework)*³⁶⁶;

- 2) mayor capital social y construcción nacionales mediante un apoyo internacional continuo y financiación similar a la actual hasta 2020, con una mayor eficacia de la ayuda; y
- 3) creación de empleo, reducción de la pobreza e inclusión social mediante el apoyo regional e internacional al desarrollo económico y a un proceso político hacia una paz y reconciliación duraderas.

En general, se ha argumentado³⁶⁷ que la conferencia pudo considerarse un éxito, ya que envió una fuerte señal de esperanza, confianza y compromiso de Europa con el país asiático. Sin embargo, el ambicioso marco del ANPDF se centra principalmente en cuestiones relacionadas con la construcción del Estado y desarrollo afganos, pero no sustenta muchos de sus objetivos con metodologías claras y concretas sobre cómo se lograrán los mismos.

Otra de las prioridades de la UE es la cooperación regional en cuanto a la interconexión dentro de la región tanto en términos de transporte, comercio y cooperación económica, como de contactos interpersonales y actividades fronterizas. En este respecto, la UE trabaja bilateralmente con los afganos en materia de migración, pero también lo hace desde una dimensión regional fronteriza cooperando con Pakistán e Irán³⁶⁸ sobre la cuestión de los refugiados afganos actualmente acogidos en ambos países.

Además, la UE y Afganistán han firmado recientemente el *Joint Way Forward*³⁶⁹ sobre cuestiones migratorias, un documento bilateral de carácter político sin efectos vinculantes que proporciona un marco general sobre cuestiones de interés mutuo y que tiene como objetivo facilitar el proceso de retorno a Afga-

³⁶⁶ Acuerdo entre el NUG y donantes internacionales, enfocado a lograr reformas en diversas políticas y a la implementación del ANPDF.

³⁶⁷ Declaraciones del diputado Petras Auštrevičius Auštrevičius (ALDE, Lituania), Presidente de la Delegación para las Relaciones con Afganistán y miembro de la Comisión AFET), quien presidió el seminario que tuvo lugar el 17 de noviembre de 2016. (En: «GHIASY, R., Op. cit.»).

³⁶⁸ REPÚBLICA ISLÁMICA DE AFGANISTÁN. (2016), «Afghanistan National Peace and Development Framework (ANPDF) 2017 to 2021», *GOA*, Kabul, p. 7.

³⁶⁹ REPÚBLICA ISLÁMICA DE AFGANISTÁN Y LA UNIÓN EUROPEA. (2016), «Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU», *EEAS*.

nistán y readmisión de todos aquellos cuya solicitud de asilo ha sido rechazada en Europa. De esta manera, los migrantes tendrán que pasar por los procedimientos legales de los EM para ser devueltos.

Existen negociaciones bilaterales en curso o finalizadas con algunos EM (i.e. Alemania, Suecia y Finlandia)³⁷⁰ sobre los procedimientos de devolución, los cuales tienen en cuenta el potencial peligro a la luz del deterioro de la situación de seguridad, así como el principio de *non-refoulement*, el cual queda garantizado a la hora de establecer los criterios de examinación de las peticiones de asilo.

Es además esencial que se garantice una adecuada reintegración de los repatriados, muchos de los cuales no tendrán un lugar adonde ir al regresar a Afganistán. Los jóvenes se enfrentan al particular riesgo de poder ser atraídos y de unirse a grupos insurgentes en lugar de encontrar oportunidades económicas lícitas y un futuro estable. Por ello, la UE planea un paquete de asistencia financiera³⁷¹ para ayudar al desarrollo y reintegración de los repatriados mediante la creación de empleo y el aumento de oportunidades económicas. No obstante, existe la preocupación de que los potenciales incentivos ofrecidos a los repatriados no les permitan obtener ingresos suficientes y medios de subsistencia a largo plazo debido a la situación económica del país³⁷². La predicción de que la mayoría acabará en las grandes ciudades (como en retornos anteriores) pone una enorme presión sobre las condiciones de vida urbanas. Los repatriados se suman a la cuestión de los 1,5 millones de desplazados internos en el país³⁷³.

La UE también ha participado en el apoyo a una vigilancia civil y formación policial más efectiva a través de la misión de la *EUPOL (European Union Police Mission in Afghanistan)*. La misma ha sido muy importante para el desarrollo del sector policial afgano (en lo que se refiere al desarrollo de capacidades, la igualdad entre hombres y mujeres, etc.) y la aplicación del Estado de derecho³⁷⁴. Tras

³⁷⁰ Declaraciones de Gharanai Khwakhuzhi (Embajada de Afganistán en Bruselas) durante la ronda de Q&A del taller que tuvo lugar el 17 de noviembre de 2016. (en: GHIASY, R., Op. cit.»).

³⁷¹ GHIASY, R., Op. cit, p. 11.

³⁷² Comentario del Dr. Arne Strand (director del Centro de Recursos Anti-Corrupción U4 en el Christian Michelsen Institute) durante la ronda de Q&A del taller que tuvo lugar el 17 de noviembre de 2016. (En: «GHIASY, R., Op. cit.»).

³⁷³ Ibid.

³⁷⁴ Discurso de Gharanai Khwakhuzhi, Op. cit.

la terminación de la EUPOL Afganistán a finales de 2016³⁷⁵, se ha mantenido la presencia europea (a través de un órgano consultivo compuesto por un equipo de asesores en diversas políticas) para garantizar la continuación futura del proceso de construcción institucional del Ministerio de Interior y de las fuerzas policiales afganas.

Otras prioridades de la UE consisten en:

- 1) realizar un seguimiento de las evoluciones políticas en el país y el diálogo con las partes pertinentes;
- 2) promover las necesarias reformas electorales;
- 3) liderar un diálogo sobre los derechos humanos y la situación de la mujer y la juventud afgana;
- 4) luchar contra la corrupción; y
- 5) luchar contra la producción y el tráfico de drogas.

En cuanto a las reformas electorales, varios expertos de la delegación europea en Kabul están trabajando con actores locales para garantizar la correcta aplicación del Decreto Ley electoral que entró en vigor en septiembre de 2016. Además, la UE está plenamente comprometida en seguir trabajando en el seguimiento electoral de las próximas elecciones parlamentarias y de las siguientes elecciones presidenciales.

En relación al apoyo europeo a Afganistán en su lucha contra la corrupción, el establecimiento del *Anti-Corruption Justice Centre* manda una señal clara a los políticos y ciudadanos afganos. Aunque la erradicación de la corrupción es aún un hecho utópico dada la situación actual que genera grandes esperanzas y dudas a la vez, el establecimiento del centro es un paso adelante para que dicho cambio se produzca.

La UE también está ayudando en la supervisión del grave problema del tráfico y producción de drogas, en especial la producción de opio que desafortunadamente ha aumentado en los últimos años, siendo difíciles los intentos de sustituir la amapola por otro cultivo que llegue a ser igual de rentable y atrac-

³⁷⁵ EEAS. (2016), «The EU Police Mission in Afghanistan comes to a successful close after nine years of progress», (en línea: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/17259/The%20EU%20Police%20Mission%20in%20Afghanistan%20comes%20to%20a%20successful%20close%20after%20nine%20years%20of%20progress).

tivo para los agricultores y productores afganos. A este respecto, el gobierno afgano posee una política de *Alternative Livelihood*³⁷⁶ enfocada a los agricultores que pierden sus cosechas de opio, impulsándose el cultivo de azafrán, muy popular en la región y en el mundo y casi tan rentable como la amapola. El cultivo del azafrán se ha promovido notablemente en el sur del país, y el azafrán afgano ha obtenido el grado de calidad internacional más alto durante los últimos tres años.

En cuanto a las más recientes relaciones UE-Afganistán, se ha acogido con satisfacción el *CAPD (Cooperation Agreement on Partnership and Development)*³⁷⁷. Este primer marco jurídico entre la UE y el Afganistán se firmó en febrero 2017 y ya ha sido ratificado por los Parlamentos de los EM, el Parlamento Europeo y la Asamblea Nacional afgana. Además, tras su redacción final en 2016, se acordó iniciar con antelación la aplicación de varios de sus puntos, como la actuación sobre los derechos de las mujeres, los derechos humanos y la cooperación regional.

El plan de la UE describe de una manera formal la cooperación europea con Afganistán³⁷⁸ y aborda algunas de las áreas clave: el Estado de derecho, la salud, el desarrollo, la educación, la agricultura, la ciencia y la tecnología, la lucha contra la corrupción y el blanqueo de capitales.

Algunas políticas pueden funcionar a buen ritmo en algunas partes del país, pero requerirán plazos más largos en otras. El desarrollo urbano es también un reto importante, ya que las zonas urbanas son las más afectadas por los retornos de refugiados y desplazamientos internos.

En términos de infraestructura, será necesario asegurar un seguimiento adecuado de su mantenimiento ya que puede ser una fuente importante de empleo local si se lleva a cabo adecuadamente.

³⁷⁶ GHIASY, R., Op. cit, p. 18.

³⁷⁷ REPÚBLICA ISLÁMICA DE AFGANISTÁN Y LA UNIÓN EUROPEA. (2016), «European Union and Afghanistan sign Cooperation Agreement on Partnership and Development Munich», *Press Releases*, 18/02/2017- Unique ID: 170218_8, (en línea: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/20834/european-union-and-afghanistan-sign-cooperation-agreement-partnership-and-development_en).

³⁷⁸ OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA DEL MAEC., Op. cit, p. 5.

En definitiva, se puede concluir que el apoyo de la comunidad internacional en los últimos 15 años y especialmente el de la UE como mayor donante, ha creado un impacto palpable muy positivo en el país afgano. Así, se ha aumentado el apoyo a los sectores sanitario y educativo, creando marcos de gobernanza y poniendo en movimiento los fundamentos para la construcción de la nación, que quedará en última instancia a cargo de los propios afganos.

Como conclusión, la UE y sus EM deben proseguir con su labor técnica y de apoyo financiero como parte de la Estrategia Europea 2017-2020 para Afganistán, que lleve hacia un proceso de paz y reconciliación liderado por Afganistán.

Sin embargo, las expectativas europeas en cuanto al impacto de la ayuda, así como la eficacia del NUG en la gestión de la misma, deberían fijarse en un nivel medio-bajo acompañado de exigencias realistas en cuanto a resultados.

Como líder en ayudas, Europa debe hacer buen uso de la diplomacia y seguir implicándose activamente con los afganos. Un mayor y sólido compromiso, unido a la facilitación del diálogo, aliviará probablemente las tensiones en Asia meridional.

XII. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS FUTURAS

A día de hoy, tenemos una mejor comprensión colectiva de cómo funciona la intrincada Afganistán: su historia, su composición, su estructura y sus desafíos. Los últimos 10-15 años han servido especialmente, tanto a las potencias occidentales como al resto de actores, para obtener una visión realista de lo que puede o no funcionar.

En cuanto a los retos a los que se enfrenta Afganistán, se procederá ahora a hacer un breve resumen con recomendaciones y sugerencias de cada cuestión principal tratada a lo largo de esta memoria, para después enumerar una serie de perspectivas y conclusiones alcanzadas.

12.1. Retos políticos

Afganistán ha «probado» durante su dilatada historia un gran número de sistemas de organización de gobierno, pasando por teocracias y monarquías a un estado comunista y acabando en una república. La sociedad, instituciones y aparato gubernamental afganos se han visto históricamente influenciados y condicionados por la cultura, los lazos de sangre y un fuerte tribalismo³⁷⁹. Teniendo este dato presente, se debe hacer notar que los períodos más notables de paz prolongada en suelo afgano tuvieron lugar en aquellos momentos de su historia en que gobernaba de manera centralizada un líder carismático³⁸⁰, aceptado y querido por el pueblo, que a su vez otorgaba libertades

³⁷⁹ ACEDO DEL AMO, S. (2010), Op. cit, p. 29.

³⁸⁰ ELLWOOD, T. (2013)., Op.cit, p. 23.

y un amplio margen para que las agrupaciones tribales de las regiones del país pudieran gestionar sus propios asuntos.

Este modelo regionalizado parece ser el más adecuado, pudiendo probablemente seguir el ejemplo de la estructura existente en la década de 1950³⁸¹, que contaba con varios centros económicos (Kabul, Kandahar, Kunduz, Herat, Mazar-i-Sharif, Jalalabad, etc.) que tenían amplio margen de maniobra para operar en condiciones de plena competencia con respecto al gobierno central.

Algo relativamente opuesto sin embargo a lo que se encuentra establecido en estos momentos y que cuenta con una alta centralización. Es necesario un reconocimiento por parte de todos los actores y partes interesadas, incluyendo especialmente al ejecutivo afgano, de que la estructura de gobernanza afgana necesita ser puesta encima de la mesa urgentemente. Únicamente tratando estos asuntos adecuadamente, se logrará algún día una paz y prosperidad a largo plazo.

Se requiere asimismo una administración afgana fuerte formada por un cuerpo de funcionarios competente y responsable, que se encuentre dotado de una retribución salarial adecuada y acorde al cargo y situación personal. Estos funcionarios deberían también estar sujetos a la fiscalización de sus actuaciones, como ya se ha sugerido³⁸², para frenar delitos como el cohecho, la malversación de fondos y el tráfico de influencias.

Se procederá ahora a adentrarse en el terreno político y los movimientos más recientes que generan grandes retos para la efectiva gobernabilidad de Afganistán.

En 2014, un arreglo de poder compartido vagamente puesto por escrito pareció haber sido la única opción disponible después de que unas elecciones extremadamente disputadas amenazaran con hundir al país en una mayor confusión y agitación general. Casi tres años más tarde, sin embargo, las capacidades del Gobierno Nacional de Unidad para gobernar eficazmente y llevar a cabo las reformas necesarias están siendo socavadas por el aumento de los desacuerdos internos y la desconfianza exacerbada por redes muy arraigadas de clientelismo político.

³⁸¹ Ibid.

³⁸² LARDIÉS GRACIA, C. (2010), Op. Cit, pp. 39-40.

Un diagnóstico pormenorizado constata que de la alianza política ha ido creciendo fragmentada e ineficaz, estando actualmente atenazada por una grave parálisis interna. El país se encuentra en un estado precario, experimentando varias crisis simultáneas de carácter político, socioeconómico y de seguridad que además se refuerzan mutuamente y de las que se tiene grandes dificultades para salir.

El NUG ha incumplido además las expectativas, ya que, como condición al acuerdo de reparto de poder del 2014, en dos años, el NUG ya debería haber:

- a) completado una serie de reformas electorales parlamentarias;
- b) celebrado elecciones parlamentarias y por distritos; y
- c) celebrado una *Loya Jirga* constitucional para formalizar la posición del jefe ejecutivo encarnada en la figura de Abdullah, así como de las demás estructuras de gobernanza pendientes.

Como añadidura, las controversias sobre la votación, recuento y auditoría en torno a la segunda ronda de las elecciones presidenciales de 2014 impulsaron un llamamiento aún más fuerte para que se llevaran a cabo reformas electorales parlamentarias, que debían haberse implementado ya en septiembre del año pasado.

Las reformas tienen como objetivo restablecer la credibilidad del sistema de votación tras las ‘accidentadas’ elecciones presidenciales de 2009 y 2014, despejando cualquier duda de legitimidad y corrupción y en preparación para la votación presidencial de 2019. La reforma electoral de esta última está parcialmente determinada por los aspectos técnicos de la reforma electoral parlamentaria. Cualquier retraso prolongado en la aplicación de las reformas parlamentarias o cualquier intento de ‘suavizarlas’ tendrá indudablemente un impacto significativo en las próximas elecciones presidenciales.

A pesar de los anuncios del NUG sobre los objetivos pendientes por cumplir, a día de hoy no han tenido lugar progresos significativos hacia la implementación de ninguna de las reformas y estructuras previstas en el acuerdo del 2014, y los progresos seguirán siendo lentos hasta que se produzca un cambio en la dinámica de este gobierno de coalición.

En el núcleo del NUG se encuentra una red muy compleja de visiones discrepantes sobre la condición de nación y liderazgo afganos. También hay intereses étnicos que compiten por un mayor liderazgo y poder a nivel regional y local,

factores étnico-religiosos que deben ser contextualizados, y un número creciente de desafíos técnicos.

Esta situación ha creado un descontento popular con el NUG, el cual sigue creciendo en medio de las malas perspectivas de empleo y seguridad, y la continua corrupción desenfrenada impiden un uso medianamente eficaz del apoyo político y financiero ofertado por la comunidad internacional y otros actores locales y regionales.

La probabilidad de la reelección de Ghani en 2019 es bastante escasa y sólo sería factible si el NUG lograra un avance con resultados de mejora de la situación que se pudieran demostrar y que fueran perceptibles por el ciudadano afgano entre lo que queda de este año y el 2018.

Echando la vista hacia adelante uno o dos años, es probable que el NUG logre evitar un colapso a gran escala antes de las siguientes elecciones, pero todo hace indicar, si nada cambia, que seguirá demostrando ser bastante ineficaz en la provisión de bienes públicos, en el fomento y desarrollo de la economía o en el logro de un acuerdo con la oposición armada. Aunque no se derrumbe, el NUG podría, sin embargo, arreglárselas para mantenerse en el poder lo que le queda de legislatura, aferrándose a la confianza depositada por EE.UU. en dicha coalición y al apoyo de la UE, actores estos dos, por otro lado, con esperanzas de que la desesperante situación pueda aún ser revertida.

En conclusión, el NUG, por un lado, y la Asamblea Nacional afgana por otro, deben resolver sus diferencias urgentemente, dando prioridad al interés público nacional por encima del interés personal, así como de influencias y presiones de cada facción étnica. A menos que esto ocurra, es poco probable que la fuerza política dirigente y los parlamentarios sean capaces de abordar eficazmente los múltiples problemas del país. A ello se debe añadir una reforma electoral que permita, entre otras cosas, garantizar unos comicios transparentes que generen suficiente confianza entre el electorado y que garanticen unas elecciones justas.

Debemos también plantearlos la posibilidad, ya anotada³⁸³, de que quizás las facciones políticas que actualmente tienen las riendas nunca lleguen a ser capa-

³⁸³ BERENQUER, F. (2017), Op. cit, p. 13.

ces de controlar efectivamente su territorio, sociedad y economía y que lo que realmente haga falta es un profundo proceso de reconciliación nacional en el que se incluya a la insurgencia reconvertida a la arena política. Se trata de una opción poco factible que en la actualidad carece de realismo, pero que deber ser sin embargo tenida en cuenta.

12.2. Retos socioeconómicos, humanitarios y en materia de desarrollo

El punto de estancamiento al que se ha llegado entre las ANDSF y el contingente aliado de un lado y los talibán y el resto de la insurgencia por el otro, continuará obstaculizando futuras inversiones, cualquier iniciativa de integración económica regional a gran escala y el crecimiento del sector privado que permita que negocios lícitos afloren en el país. La creciente insurgencia e inestabilidad continuará atrayendo la atención, esfuerzos y recursos del NUG, que continuarán sin poder ser dedicados a fines socioeconómicos, de desarrollo y humanitarios igual o incluso más necesitados de atención urgente.

En este cruento escenario, las repercusiones sobre la calidad de vida de la población y la percepción de un futuro incierto caracterizado por la creciente pérdida de estabilidad y la pérdida de oportunidades, darán lugar probablemente a un mayor descontento popular que será sin duda articulado a través de las urnas en 2019.

Al mismo tiempo, a pesar de las declaraciones y el convencimiento inicial del NUG sobre la necesidad de apoyar al sector privado y la creación de empleos, la economía ha sido en gran parte relegada a un segundo plano.

En ausencia de oportunidades para conseguir empleos sostenibles de manera lícita, la participación de la sociedad civil en la economía de origen ilícito continuará produciéndose, siendo también muy probable que el atractivo del islam radical y violento continúe siendo fuerte.

En cuanto al desarrollo rural, la administración por distritos y la sociedad civil deben ser apoyadas a través de programas que tengan en cuenta la diferente tipología de cada comunidad afgana. Se debe fomentar la colaboración local

y un uso más extendido de los casi extintos sistemas de irrigación tradicionales que permitan una revitalización del terreno afgano. Esto podría significar no sólo mayor fertilidad de la tierra y nuevas posibilidades de cultivo, sino una mejora de las relaciones de la comunidad mediante el trabajo común que permitan esa necesaria cohesión social y esperanza en el pueblo afgano.

Las tendencias migratorias se mantendrán en gran medida también, con un alto número de retornados, refugiados expulsados y desplazados internos que aumenta vertiginosamente. Afganistán no será capaz de gestionar en el futuro inmediato esta crisis de refugiados sin ayuda externa. El país no podrá absorber adecuadamente el retorno de 1 millón de personas (de manera tanto voluntaria como forzada) que comenzó a finales del año pasado y que continuará durante todo este 2017. Según la Presidencia afgana, sin el apoyo de las organizaciones humanitarias internacionales y los donantes y sin un diálogo con los socios regionales, dicha tarea se hará tremendamente difícil y la crisis humanitaria empeorará aún más si cabe.

Por otro lado, la UE y el apoyo político y financiero continuado a Afganistán prometido en la Conferencia de Bruselas de octubre de 2016 son fundamentales para la estabilidad. La comunidad internacional no tiene otra opción que seguir apoyando a los afganos tanto política como financieramente durante los próximos años. A pesar de un perceptible desaliento internacional por la frecuente falta de resultados y progreso tangibles, es importante recordar la alta probabilidad de que la alternativa generada por una hipotética falta de apoyo y fondos al país diera lugar a un colapso del NUG, a una derrota militar a manos de la oposición armada (especialmente talibán), a un fraccionamiento social y a un posible escenario de guerra civil.

12.3. Retos en materia de cooperación regional e intervención internacional

Es muy probable que la actual coincidencia de intereses a nivel internacional por conseguir un Afganistán más estable y próspero se mantenga en el futuro. Esto será así, a pesar de la fatiga generalizada de la comunidad internacional, fruto de varias causas:

- a) el longevo compromiso con el país afgano, que continúa en estado muy precario;

- b) la atención generada por los conflictos en Irak y Siria;
- c) el congelado conflicto en Ucrania;
- d) las dificultades económicas globales y los desafíos de integración europeos; y
- e) la inhabilidad de dicha comunidad internacional para unificarse y coordinarse debidamente a la hora de poder desafiar y cambiar el statu quo en Afganistán.

Sin embargo, el significado que estos factores tienen para Afganistán difiere mucho dependiendo de los intereses de cada actor. Si bien es verdad que existe una amplia convergencia de intereses por ver una estabilidad real en Afganistán, la falta de una recíproca confianza en términos estratégicos y de transparencia seguirá siendo significativa entre dichos actores y vecinos regionales. Este es el claro caso de India y Pakistán, entre otros.

Por otro lado, las relaciones afgano-paquistaníes se han ido desgastando debido a las crecientes diferencias en materia de seguridad, competencia regional y consecución de intereses propios.

Existen sospechas fundamentadas de que elementos dentro del Estado paquistaní están proporcionando no sólo refugio a parte de la oposición armada presente en Afganistán, sino también apoyo militar logístico, financiero, ideológico y de inteligencia. Las iniciativas afganas para buscar un acercamiento con Pakistán son meritorias, pero ni la presión ni los incentivos ofrecidos hasta la fecha han sido suficientes.

Tampoco existen grandes probabilidades de que esta política de Pakistán con respecto a Afganistán y su apoyo a parte de la oposición armada vaya a cambiar significativamente. Pakistán no hará grandes esfuerzos por eliminar el terrorismo afgano al sur, más allá de la Línea Durand, a no ser que Islamabad empiece a creer y a apostar por una estabilidad en Afganistán a largo plazo. Otro condicionante para que la política pakistaní de un giro sería el tener la certeza de que un gobierno en Kabul pro uzbeko y pro tayiko respaldado por la India no se convertirá nunca en una realidad.

Sin embargo, existe la posibilidad de que iniciativas de integración económica (como la OBOR, específicamente el corredor económico entre China

y Pakistán), las preocupaciones por la situación de seguridad en Beluchistán, así como la presión más o menos efectiva que vaya a ejercer EE.UU., la diplomacia europea y el resto de la comunidad internacional, afecten en cierta medida a las actuales políticas de Islamabad hacia Afganistán.

Igual de relevante es la rivalidad entre India y Pakistán, ya que, si ésta no logra mitigarse, es poco probable que Pakistán desista de interferir en los asuntos afganos de la manera en la que lo está haciendo actualmente. Por esta razón, la comunidad internacional, de la mano de la diplomacia europea, debería estudiar la posibilidad de que las partes tanto regionales como globales participen a través de adecuadas plataformas internacionales para abordar algunas de las controversias fundamentales entre la India y Pakistán, así como entre Afganistán y Pakistán.

En estos términos, Europa seguirá tratando de mantener un papel más activo en el diálogo con los actores relevantes de la región e intentará facilitar en el futuro el diálogo entre Afganistán y Pakistán, así como con Irán y posiblemente con el QCG, si es que es revitalizado. Un papel europeo más activo podría ser incluso más urgente y necesario si EE.UU. redujese sus niveles de compromiso.

Por otro lado, la política exterior afgana de EE.UU. podría verse afectada por las futuras decisiones políticas de la administración Trump, que, tras varias declaraciones, parece que podría decantarse por adoptar una postura mucho más dura a través de mayores recortes en las ayudas y menores esfuerzos norteamericanos en la construcción de la nación afgana, reorientados a su vez a una lucha más activa contra el terrorismo. Sin embargo, unas exigencias más estrictas obligarían al NUG a asumir mayores responsabilidades y a ser más consecuente con sus políticas, fomentando probablemente una mayor unidad. Esto podría resultar bastante eficaz y traducirse en un desarrollo positivo hacia la cohesión política que impide actualmente que se implementen las medidas necesarias y que el país avance hacia una prosperidad duradera.

Por último, se recomienda que la comunidad internacional utilice una estrategia basada en evaluaciones periódicas que permitan modular y adaptar el apoyo dado, tras analizar y medir la situación de las siguientes áreas prioritarias de mejora:

- a) gobernabilidad y efectividad del Estado afgano;
- b) capital social y construcción de la nación;

- c) crecimiento económico y creación de empleo;
- d) reducción de la pobreza e inclusión social;
- e) desarrollo rural y agricultura;
- f) provisión de ayuda humanitaria y sistema sanitario;
- g) Estado de derecho y policía;
- h) democratización y asunción de responsabilidades;
- i) superposición de programas locales con apoyo externo.

Las evaluaciones de estas áreas se deben llevar a cabo de una manera periódica dado el alto número de cambios contextuales, como la seguridad, la migración, la urbanización y la capacidad de ejecución y maniobra del gobierno, modificando los proyectos y la acción exterior de manera pertinente en línea con la sucesión de acontecimientos y dichos cambios. Como se ha indicado³⁸⁴, se deben asimismo potenciar las iniciativas locales y permitir que coexistan junto con los programas de ayuda extranjeros, sin que compitan unos con otros, gestionándose desde un enfoque complementario y prioritario de cara a los proyectos a corto y medio plazo de carácter local.

La viabilidad del Estado afgano dependerá de la decisión de las principales potencias y actores regionales por comprometerse a trabajar codo con codo en el desarrollo, pacificación y estabilización afganos, enfrentándose así de manera ordenada y con una estrategia conjunta a los problemas más ingentes. Este compromiso implicaría ineludiblemente dejar a un lado los intereses nacionales y particulares rivalidades existentes, que son precisamente los que impiden que se produzca un avance significativo en cualquier negociación o cooperación constructiva.

12.4. Retos en materia de seguridad y negociación con la insurgencia

Afganistán se enfrenta también a una crisis aguda en materia de seguridad que impide lograr el objetivo esencial de una situación de seguridad estabilizada que permita avanzar en el resto de campos.

³⁸⁴ LARDIÉS GRACIA, C. (2010), Op. cit, p. 40.

La retirada del grueso de fuerzas internacionales y la paulatina disminución del apoyo financiero y logístico internacional han tenido consecuencias claras tanto en la economía como en la política afgana y en las ANDSF, las cuales únicamente han conseguido demostrar parcialmente y a duras penas poder liderar por cuenta propia la lucha contra la insurgencia.

Aunque las ANDSF operen ahora en gran parte de manera independiente y puedan, en términos generales, mantenerse medianamente firmes frente a los avances de la oposición armada, la lucha se encuentra actualmente y desde hace un tiempo en un punto de estancamiento evidente, sin logros ni avances claros por parte de las fuerzas gubernamentales. Este punto muerto alcanzado en la lucha podría durar años.

Actualmente, las ANDSF no se encuentran a la altura de poder enfrentarse a una insurgencia creciente sin un apoyo internacional que les permita disponer de la necesaria superioridad, experiencia, orden, instrucción y poder aéreo en el combate contra este creciente número de grupos terroristas operando en la región.

Por otra parte, se cree que el nivel actual de víctimas sufridas por las ANDSF no es sostenible y que conducirá a un índice de desgaste aún mayor que el actual.

Además, el enorme tamaño del ejército afgano podría suponer una amenaza para la estabilidad si sus integrantes no tienen fe en sus políticos y en las perspectivas futuras de la coalición. Otro tema nada baladí es el referente al hecho de que las divisiones étnicas en las ANDSF podrían conducir a una guerra civil. Se debe monitorizar cuidadosamente este hipotético escenario.

Existen además varias razones para prever que la insurgencia, y de manera específica los talibán, tenga una limitada inclinación a renunciar a las armas y a que se consiga una reconciliación a través de un proceso de paz efectivo:

- 1) Los avances territoriales de la insurgencia;
- 2) el fraccionamiento dentro de las propias facciones insurgentes;
- 3) la crisis política interna del NUG;
- 4) los posibles cambios en el nivel y la naturaleza del apoyo internacional al Estado afgano, lo que inclina grupos insurgentes a ejercer aún más presión contra el gobierno central de Kabul; y

- 5) la necesidad de inestabilidad, caos generalizado y ausencia de paz, que permiten que afloren negocios ilícitos y las condiciones óptimas para la supervivencia de muchos de estos grupos armados.

Las perspectivas para 2018 y 2019 no son muy prometedoras. Una hipotética tregua en el conflicto entre la insurgencia talibán y el Gobierno afgano podría llegar a producirse en cierta medida a comienzos del año que viene, pero el éxito y duración de la misma dependerá de muchos factores, entre los que se encuentran la posible fragmentación de los talibán y el tipo de condiciones y el compromiso al que se quiera llegar para lograr un alto el fuego estable y duradero.

Un acuerdo de paz duradero es un objetivo mucho menos realista a corto y medio plazo.

Sin embargo, las hipotéticas implicaciones y trascendencia de un acuerdo de paz estable de estas características podrían ser, meramente resumidas y a modo orientativo, las siguientes:

- Oportunidad para llevar adelante una estrategia afgana de la mano del presidente Ghani de lograr una solución negociada al conflicto, con el rédito político que la misma implicaría.
- La apertura del debate sobre la gobernanza afgana podría encauzar y restablecer el compromiso y diálogo con los talibán y el resto de la insurgencia.
- La integración de militantes talibán en la sociedad y esfera política afgana parece ser de esencial importancia y requisito *sine qua non* para la formación de una estructura de poder y gestión con perspectivas reales a medio y largo plazo.
- La cohesión de los talibán podría verse amenazada, ante un hipotético acuerdo que muy probablemente enfrentaría en disputas internas y en luchas de poder tanto a sus líderes como a militantes.
- Los EE. UU. podrían llegar a explotar estas fisuras en la insurgencia talibán para conseguir avanzar con varios de sus objetivos estratégicos en el país. Sin embargo, se debe ser cauteloso en el modo de retirada del contingente aliado de Afganistán, ya que el proceso de paz podría poner peligro el acceso norteamericano y de la Alianza Atlántica al territorio afgano como uno de los condicionantes para la paz.

- Otros grupos terroristas, como el ISKP, también podría del mismo modo aprovechar un alto el fuego y la posibilidad de un acuerdo negociado para expandir sus operaciones en Afganistán.

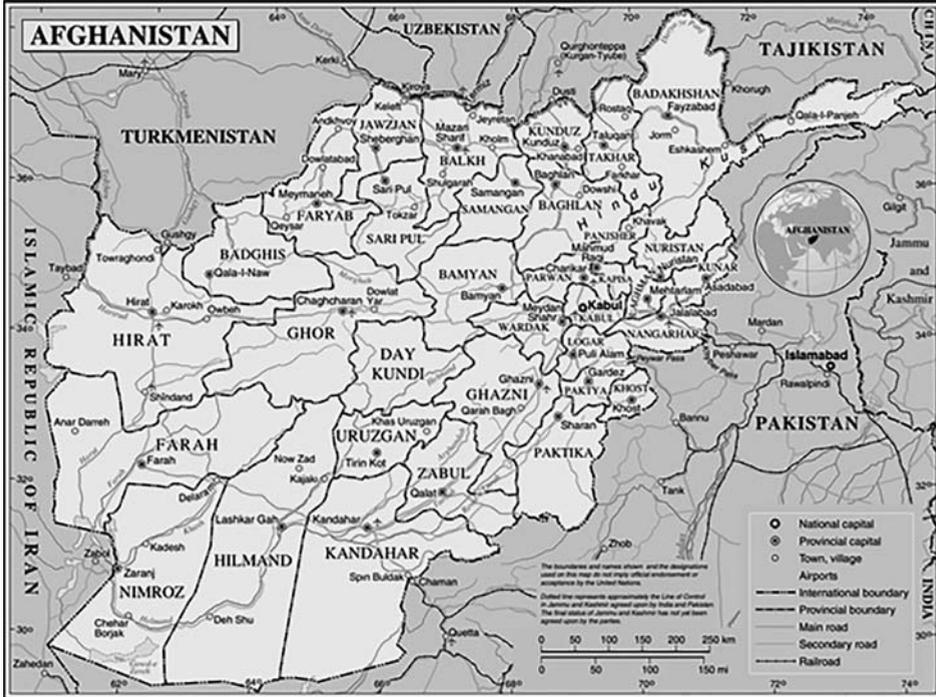
Existe además la posibilidad de un adelanto de las elecciones, parlamentarias y presidenciales programadas para 2018 y 2019 respectivamente, que supondrán un nuevo reto para las ANSDF en una más que probable escalada de violencia para boicotear las mismas. No debemos olvidar tampoco la llegada de la primavera, que traerá consigo nuevas ofensivas y un recrudecimiento de la grave situación en todo el país.

En otro orden de cosas, la derrota del Daesh en Siria e Irak conducirá probablemente a este grupo hacia el este, y Afganistán es un destino muy probable. La amenaza tras la aparición de Daesh en territorio afgano se inicia en 2014, pero hasta la fecha se puede afirmar que los líderes talibán conservan el protagonismo y la supremacía dentro de la insurgencia que lucha contra las fuerzas gubernamentales y el contingente aliado. La llegada del ISKP produjo un incremento considerable de la actividad talibán, probablemente dirigida a consolidar su posición preeminente en ciertas regiones y a evitar desertiones y el reclutamiento a favor de otros grupos insurgentes. Ambos grupos continuarán enfrentados en el futuro.

Como conclusión, todas las limitaciones mencionadas y los retos contextuales deben ser propiamente identificados, por lo que el desarrollo debe ser flexible, con un monitoreo y evaluación que permita expectativas que puedan ser adaptables a medida que se desarrollen los acontecimientos, ya que unos objetivos excesivamente ambiciosos y estrictos plazos pueden jugar en contra del desarrollo y paz afganas. La implementación de los cambios y la asunción efectiva de responsabilidades solamente serán efectivas mientras se cuente con un apoyo por parte del contingente aliado. Será necesaria asimismo una supervisión a largo plazo que tenga muy en cuenta el enfoque cultural y social de los componentes de las ANSDF que oriente el planteamiento de las estrategias y los medios a emplear para la consecución de los objetivos.

TABLA DE ILUSTRACIONES

Mapa actualizado de Afganistán (Fuente: www.un.org)

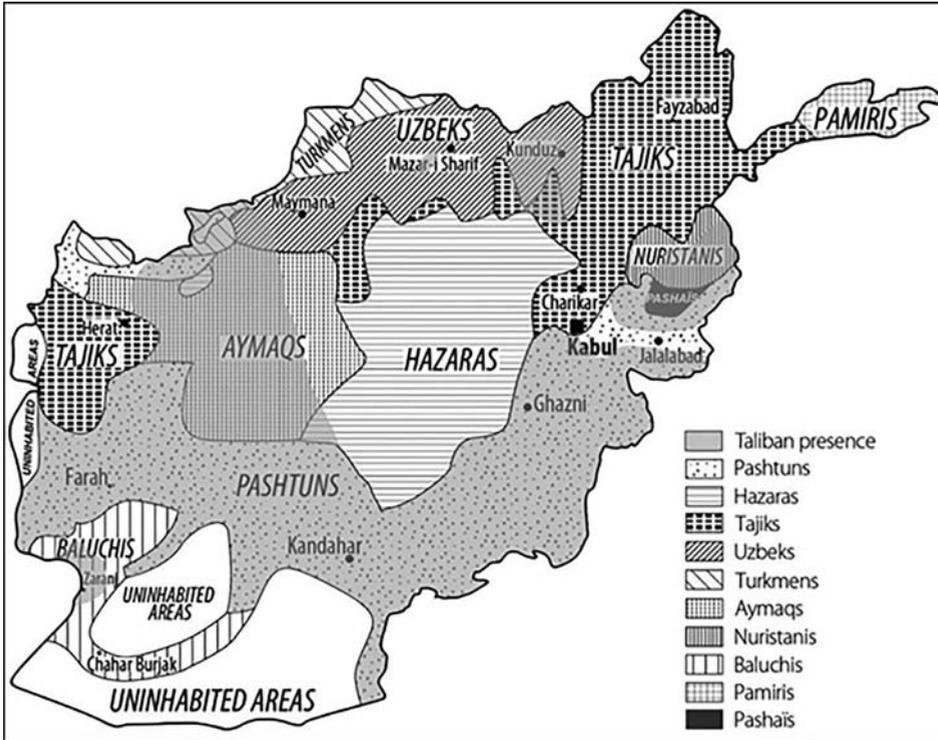


Bandera de la República Islámica de Afganistán
(Fuente: <http://www.about-afghanistan.com>)



Etnias y presencia talibán en Afganistán

(Fuente: *Carnegie Endowment for International Peace*)



Provincias y capitales afganas

(Fuente: *CRS*)



BIBLIOGRAFÍA

ACEDO DEL AMO, S. (2010), «Socio-Psicología Del Pueblo Afgano». *Escuela Superior De Las Fuerzas Armadas- ESFAS. Departamento De Estrategia Y RR. II.*» CESEDEN. XI CEMFAS. SECCIÓN B. 30 de abril de 2010.

AFP. (2015), «Islamic State gaining ground in Afghanistan: UN», *Dawn*, (en línea: <http://www.dawn.com/news/1209279>).

AHMAD, J. (2012), «Afghan Haqqani Factions Would Consider Talks Under Taliban», *Reuters*, (en línea: <http://www.reuters.com/article/us-afghanistan-haqqanis/afghan-haqqani-faction-would-consider-talks-under-taliban-idUSBRE8AC06B20121113>).

AHMADZAI, A. (2016), «Afghanistan's Successes and Failures in 2015», *The Diplomat*, (en línea: <http://thediplomat.com/2016/01/afghanistans-successes-and-failures-in-2015/>).

ALBERT GARCÍA, E. (2012), «Análisis Comparado De La Evolución Del Concepto De Las Operaciones De Contrainsurgencia En Irak Y Afganistán», *Departamento De Operaciones. CESEDEN, Escuela Superior De Las Fuerzas Armadas.* XIII CEMFAS 30 De abril De 2012.

ALI, I. (2017), «Mattis signs orders to send additional troops to Afghanistan», *Reuters*, (en línea: <http://www.reuters.com/article/us-usa-afghanistan-military/mattis-signs-orders-to-send-additional-troops-to-afghanistan-idUSKCN1BB2JC>).

ALIBAYOV, E. (2016), «(II) In Search of National Identity: Afghanistan's Enduring Rivalry», *PolicyLabs*, (en línea: <https://policylabs.wordpress.com/2016/11/15/ii-in-search-of-national-identity-afghanistans-enduring-rivalry/>).

ALIBAYOV, E. (2016), «In Search of National Identity: Afghanistan's Enduring Rivalry», *PolicyLabs*, (en línea: <https://policylabs.wordpress.com/2016/10/24/in-search-of-national-identity-afghanistans-enduring-rivalry/>).

ALJAZEERA. (2015), «ISIL and the Taliban», (en línea: <http://www.aljazeera.com/programmes/specialseries/2015/11/islamic-state-isil-taliban-afghanistan-151101074041755.html>).

ALONSO DE LIÉVANA FERNÁNDEZ, F. (2011), «El Sostenimiento De Las Fuerzas Españolas En Afganistán». CESEDEN. Escuela Superior De Las Fuerzas Armadas- ESFAS. XII CEMFAS. 29 de abril de 2011.

ALVI, H. (2011), «Women in Afghanistan: A Human Rights Tragedy Ten Years after 9/11», *HRHW Working Papers*.

AL-ZAHID, M. (2016), «Is Iran now working with Afghan Taliban?», *Alarabiya.net*, (en línea: <http://english.alarabiya.net/en/News/asia/2016/12/29/Are-the-IRGC-now-working-with-Afghanistan-s-Taliban-.html>).

ARIZA, C. (2016), «Claves del resurgimiento talibán en Afganistán», *Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE*, 36/2016.

BALLESTEROS, M. (2011), «Documento de Análisis del IEEE 12/2011 Análisis Geopolítico de Afganistán», *Ministerio de Defensa*, N° 12/2011.

BANCO MUNDIAL. (2017), «Doing Business: Afghanistan», (en línea: <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/afghanistan>).

BAQUÉS, J. (2010), *¿Quo Vadis Afganistán?*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED.

BARCO, M. (2016), «¿Fracasó la Estrategia COIN en Afganistán?: Evolución y Lecciones Aprendidas 2008-2011», *Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE*, 13/2016.

BASIT, A. (2017), «Growing Russian Involvement in Afghanistan», *S. Rajaratnam School of International Studies*, N°070.

BBC NEWS. (2017), «Russia denies it is supplying the Taliban after NATO general claim», (en línea: <http://www.bbc.com/news/world-asia-39383726>).

BBC. (2017), «Kabul attack: Gun battle and suicide bombing in Afghan capital», *BBC News*, 31 July 2017, (en línea: <http://www.bbc.com/news/world-asia-40774155>).

BEHZAD, R. (2011), «La Estructura Social en Afganistán», *Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE*, 63/2011.

BERENGUER, F. (2014), «Las Elecciones en Afganistán I», *Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE*, 08/2014.

BERENGUER, F. (2017), «La degradación de la situación en Afganistán», *Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE*, 53/2017.

BERNABÉ, M. (2017), «Afganistán: ‘Volverán los españoles a Qala-e-now?’», *El Mundo*, (en línea: <http://www.elmundo.es/espana/2017/01/03/586aa92c468aeb39158b4657.html>).

BEZHAN, F. (2014), *Radio Free Europe/Radio Liberty*, (en línea: <https://www.rferl.org/a/afghanistan-moscow-invests-in-future/25315632.html>).

BIRKLE, G., O'HANLON, M. y SHERJAN, H. (2011), «Toward a Political Strategy for Afghanistan», *Foreign Policy at Brookings*, Policy Paper Number 27.

BLANK, S. (2017), «Moscow's Double Game in Afghanistan», *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 14, Issue 11, (en línea: <https://jamestown.org/program/moscows-double-game-afghanistan/>).

BUREAU OF DEMOCRACY, HUMAN RIGHTS, AND LABOR. (2013), «International Religious Freedom Report for 2013: Afghanistan», *United States Department of State*, (en línea: <https://www.state.gov/j/drl/rls/irf/2013religiousfreedom/index.htm?year=2013&dclid=222323#wrapper>).

BUREAU OF DEMOCRACY, HUMAN RIGHTS, AND LABOR. (2015), «International Religious Freedom Report for 2015», *United States Department of State*.

BUREAU OF DEMOCRACY, HUMAN RIGHTS, AND LABOR. (2017), «Afghanistan 2016 International Religious Freedom Report», *United States Department of State*, pp. 1-17.

CALDWELL, W. y FINNEY, N., «Building Police Capacity in Afghanistan: The Challenges of a Multilateral Approach», *From the Field*, PRISM 2. NO. 1, pp. 121-130.

CEBRIÁN CARBONELL, L. (2010), «Contrainsurgencia: El Caso Afgano», *Departamento De Operaciones, Escuela Superior De Las Fuerzas Armadas-ESFAS CESEDEN*. XII CADCOG. 12 de noviembre de 2010.

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL - CESEDEN. (2016), «Acción exterior de España en Afganistán: Lecciones aprendidas», *Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE*, 09/2016.

CHIVERS, C.J. (2012), «Afghan Conflict Losing Air Power as U.S. Pulls Out», *New York Times*, (en línea: <https://mobile.nytimes.com/2012/07/07/world/asia/in-dwindling-afghan-war-air-power-has-become-a-way-of-life.html?mcubz=0>).

CLARK, K. (2017), «Update on the Afghan Local Police: Making sure they are armed, trained, paid and exist», *Afghanistan Analysts Network*, (en línea: <https://www.afghanistan-analysts.org/update-on-the-afghan-local-police-making-sure-they-are-armed-trained-paid-and-exist/>).

CLEVELAND, C. (2016), «Press briefing by Resolute Support Mission Deputy Chief of Staff for Communications Brig. General Charles H. Cleveland», (en línea: <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/721738/department-of-defense-press-briefing-by-general-cleveland-via-teleconference-fr/>).

COLLINS, J. (2009), «Afghanistan: The Path to Victory», *JFQ*, issue 54, 3rd Quarter, pp, 58-61.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. (1999), «S/RES/1267», (en línea: [http://www.undocs.org/sp/S/RES/1267\(1999\)](http://www.undocs.org/sp/S/RES/1267(1999))).

CONSTABLE, P. (2017), «The long-anticipated return of Afghan warlord Gulbuddin Hekmatyar is here», *The Washington Post*, (en línea: https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/the-long-anticipated-return-of-afghan-warlord-gulbuddin-hekmatyar-is-here/2017/04/29/86272f90-2cdc-11e7-9081-f5405f56d3e4_story.html?utm_term=.9c764b11a732).

COOPER, H. (2017), «Afghan Forces Are Praised, Despite Still Relying Heavily on U.S. Help», *The New York Times*, p. A9, (en línea: <https://www.nytimes.com/2017/08/20/world/asia/afghanistan-military-strategy.html?mcubz=3>).

CORDESMAN, A. (2017), «The Afghan War: Creating An Afghan Capability to Win», Center for Strategic & International Studies, Working Draft: May 01, 2017.

CORDESMAN, A., GOLD, B. y HESS, A. (2013), «The Afghan War in 2013: Meeting the Challenges of Transition: Volume I: The Challenges of Leadership and Governance», Center for Strategic & International Studies.

CORDESMAN, A., GOLD, B. y HESS, A. (2013), «The Afghan War in 2013: Meeting the Challenges of Transition: Volume II: Afghan Economics and Outside Aid», Center for Strategic & International Studies.

CORDESMAN, A., GOLD, B. y HESS, A. (2013), «The Afghan War in 2013: Meeting the Challenges of Transition: Volume III: Security and the ANSF», Center for Strategic & International Studies.

CORDESMAN, A., GOLD, B. y MANN, S. (2012), «The Afghan War: Creating the Economic Conditions and Civil-Military Aid Efforts Needed for Transition», Center for Strategic & International Studies.

CORRAL, D. (2015), «Talibanes y Paz en Afganistán, Unidos por la Incertidumbre», Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEEE, 107/2015.

COUNTRY OF ORIGIN INFORMATION SPECIALISTS. (2016), «EASO Country of Origin Information Report: Afghanistan-Security Situation», European Asylum Support Office, EDN November 2016.

CRISIS GROUP. (2017), «Afghanistan: Growing Challenges», Watch List 2017, First Update, pp. 5-8.

CRISIS GROUP. (2017), «Afghanistan: The Future of the National Unity Government», Crisis Group Asia Report, N°285.

CUNNINGHAM, E. (2017), «While the U.S. wasn't looking, Russia and Iran began carving out a bigger role in Afghanistan», *The Washington Post*, (en línea: <https://www.washingtonpost.com/world/>

asia_pacific/with-us-policy-in-flux-russia-and-iran-challenge-american-power-in-afghanistan/2017/04/12/f8c768bc-1eb8-11e7-bb59-a74ccaf1d02f_story.html?utm_term=.3cdb8a84cbcc).

DE LA CORTE, L. y HRISTOVA, H. (2016), «La red HAQQANI y la evolución del yihadismo local y transnacional en la región AF-PAK», Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE, Documento de Investigación 07/2016.

DEL MIÑO, P. y CISNEROS, J.M. (2010), «La Conferencia de Londres para Afganistán: un nuevo impulso a un Estado frágil mediante una agenda multidimensional», Real Instituto Elcano.

DEL RIO NIETO, J. R. (2010), «Perspectivas Futuras Para La Solución Del Conflicto De Afganistán (Líneas De Acción En Un Ambiente De Contrainsurgencia)», *Departamento Específico Aire, CESEDEN, Escuela Superior De Las Fuerzas Armadas. XII CADCOG- ESFAS*. Noviembre 2010.

DEMPSEY, J. (2017), «There Is No Military Path to Victory in Afghanistan», *Time Ideas*, (en línea: <http://time.com/4911492/trump-afghanistan-military-victory/>).

DENNYS, C. y FITZ-GERALD, A. (2011), «Intervention hangovers in stabilization operations. Case studies from Afghanistan and Iraq», *Danish Institute for International Studies*.

DEPARTMENT OF DEFENSE OF THE UNITED STATES OF AMERICA. (2015), «Enhancing Security and Stability in Afghanistan», Washington, D.C., 12/2015.

DEPARTMENT OF DEFENSE OF THE UNITED STATES OF AMERICA. (2016), «Enhancing Security and Stability in Afghanistan», *In Accordance With Section 1225 of the Carl Levin and Howard P. «Buck» McKeon National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015*, (P.L. 113-291), as amended.

DEPARTMENT OF DEFENSE OF THE UNITED STATES OF AMERICA. (2017), «Enhancing Security and Stability in Afghanistan», *In Accordance With Section 1225 of the Carl Levin and Howard P. «Buck» McKeon National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015*, (P.L. 113-291), as amended.

DODWELL, B. y RASSLER, D. (2017), «A View from the CT Foxhole: General John W. Nicholson, Commander, Resolute Support and U.S. Forces-Afghanistan», *CTC Sentinel*, Vol. 10, Issue 2, pp. 12-15.

DORRONSORO, G. (2009), *Fixing a Failed Strategy in Afghanistan*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace.

DORRONSORO, G. (2010), *Afghanistan at the Breaking Point*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace.

DWIVEDI, N. (2017). «Military Victory or Reconciliation? Prospects for Peace in Afghanistan», *Regional Affairs*, (en línea: <https://southasianvoices.org/military-victory-or-reconciliation-prospects-for-peace-in-afghanistan/>).

EEAS. (2016), «The EU Police Mission in Afghanistan comes to a successful close after nine years of progress», (en línea: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/17259/The%20EU%20Police%20Mission%20in%20Afghanistan%20comes%20to%20a%20successful%20close%20after%20nine%20years%20of%20progress).

EL PAÍS. (2017), «Al menos 70 muertos en un atentado en el sur de Pakistán», (en línea: https://elpais.com/internacional/2017/02/16/actualidad/1487263144_794411.html).

ELLWOOD, T. (2013). «Stabilizing Afghanistan: Proposals for Improving Security, Governance, and Aid/Economic Development», *Atlantic Council*, 04/2013.

EMBAJADA ESPAÑOLA EN KABUL. (2017), Recomendaciones, (en línea: <http://www.exteriores.gob.es/embajadas/kabul/es/Paginas/inicio.aspx>).

ESTEBAN DE LAMA, M. A. (2010), «Irán Ante La Misión De ISAF En Afganistán», *Departamento De Inteligencia. CESEDEN. Escuela Superior De Las Fuerzas Armadas- ESFAS. III CSIFAS*. 14 de mayo de 2010.

EUROPEAN COUNCIL. (2016), «Brussels Conference on Afghanistan», *International Summit*, 04-05/10/2016, Brussels, (en línea: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2016/10/05/>).

EUROPEAN UNION DELEGATION ANTI-CORRUPTION 2017. (2017), «According to Integrity Watch Afghanistan currently more than 3000 mining areas are under illegal extraction in Afghanistan», *European Union External Action*, Videos, (en línea: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/22624/according-integrity-watch-afghanistan-currently-more-3000-mining-areas-are-under-illegal_en).

FAIR, C. (2017), «Pakistan's Deadly Grip on Afghanistan», *Current History*, April 2017, pp. 136-141.

FAIR, C. y JONES, S. (2009), «Securing Afghanistan: Getting on Track», *United States Institute of Peace*.

FARB, J. (2017), «Afghanistan Security: U.S.-Funded Equipment for the Afghan National Defense and Security Forces», *U.S. Government Accountability Office*, GAO-17-667R.

FELBAB-BROWN, V. (2009), «The Obama Administration's New Counternarcotics Strategy in Afghanistan: Its Promises and Potential Pitfalls», *Brookings*, Policy Brief # 171.

FERNÁNDEZ AMBEL, E. (2008), «Operaciones De Información; Conceptos Y Aplicaciones, La Experiencia En Afganistán Y La Visión Española». *CESEDEN. Escuela Superior De Las Fuerzas Armadas- ESFAS. Departamento De Operaciones*. IX CEMFAS. 30 de abril de 2008.

FEROZ, E. (2015), «Kabul's one remaining Jew», *Judaism in Afghanistan, Qantara.de.*, (en línea: <https://en.qantara.de/content/judaism-in-afghanistan-kabuls-one-remaining-jew>).

GARDEN, R. (2014), «Statement by the President on Afghanistan», *The White House Office of the Press Secretary*, (en línea: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/27/statement-president-afghanistan>).

GARFIELD, A. (2009), «Afghan Wish List», *ISN, Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, Switzerland*.

GHARJI, E. (2017), «Azerbaijan to host 2017 Heart of Asia-Istanbul Process Ministerial Conference», *Around the Caspian*, (en línea: <http://caspianet.eu/2017/01/27/azerbaijan-to-host-2017-heart-of-asia-istanbul-process-ministerial-conference/>).

GHIASY, R. (2017), «Political challenges and perspectives 2016-2019», en GARCÉS DE LOS FAYOS, F. (coord.), *Afghanistan: Challenges and perspectives until 2020, European Parliament Directorate-General for External Policies Policy Department*, Workshop Report.

GONZÁLEZ, M. (2017), «España acepta la petición de tropas para Afganistán», *El País*, (en línea: https://politica.elpais.com/politica/2017/07/16/actualidad/1500220527_556489.html).

GOPAL, A. y VAN LINSCHOTEN, A. (2017), «Ideology in the Afghan Taliban», *Afghanistan Analysts Network*, Thematic Report 01/2017.

GORDON M. R., SCHMITT, E. y HABERMAN, M. (2017), «Trump Settles on Afghan Strategy Expected to Raise Troop Levels», *The New York Times*, (en línea: <https://www.nytimes.com/2017/08/20/world/asia/trump-afghanistan-strategy-mattis.html>).

GORDON, M. (2015), «Islamic State Building ‘Nests’ in Afghanistan, U.S. Says», *New York Times*, (en línea: <https://www.nytimes.com/2015/12/19/world/asia/afghanistan-ash-carter.html>).

GORDON, M. (2017), «Trump Gives Mattis Authority to Send More Troops to Afghanistan», (en línea: <https://www.nytimes.com/2017/06/13/world/asia/mattis-afghanistan-military.html?mcubz=0>).

GORKA, S. (2010), «Al-Qaeda and Afghanistan in Strategic Context: Counterinsurgency versus Counterterrorism (WP)», *Real Instituto Elcano*.

GOSSMAN, P. (2016), «Afghanistan’s Civilian Casualties Hit Record High in 2016», *Human Rights Watch*, (en línea: <https://www.hrw.org/news/2017/02/06/afghanistans-civilian-casualties-hit-record-high-2016>).

GRIFFITHS, J. (2017), «Who are the key players in Afghanistan?», *CNN*, (en línea: <http://edition.cnn.com/2017/08/26/asia/afghanistan-pakistan-india-china-russia-us/index.html>).

GROSSMAN, M. (2016), «HBO What To Do About Afghanistan», *Council on Foreign Relations*, Event February 29, 2016.

GROUP 22. (2017), «Briefing Notes», *Information Centre Asylum and Migration*, p. 1.

GUALLAR, A. (2017), «Guerra civil talibán en la ‘provincia española’ de Afganistán», *El Mundo*, (en línea: <http://www.elmundo.es/internacional/2017/08/29/599ac8ba46163f56138b45e4.html>).

GUL, A. (2016), «Taliban Captures IS Bases in Afghanistan», *VoA News*, (en línea: https://www.voanews.com/a/taliban-captures-islamic-state-bases-in-afghanistan/3131609.html?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=New%20Campaign).

HAYNES, J. (2009), «Reforming the Afghan National Army», *ISN, Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, Switzerland*.

HDEZ. SUÁREZ-LLANOS, M. (2016), «El enfoque cultural en la reforma del sector de seguridad: Lecciones aprendidas en Afganistán», *Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE*, 45/2016.

HEART OF ASIA. (2017), «Istanbul Process», (en línea: <http://hoa.gov.af/>).

HERNÁNDEZ MEDEL, J.E. (2012), «Estabilización y reconstrucción. El caso de Afganistán». *Departamento de Estrategia y RR. II. CESEDEN. Escuela Superior De Las Fuerzas Armadas- ESFAS. XIII CEMFAS*. 3 de mayo de 2012.

HERRUZO, L. (2014), «Afganistán en la Encrucijada», *Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE*, 106/2014.

HERRUZO, L. (2016), «Walayat-e Khurasan: el Daesh hacia el corazón de Asia», *Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE*, 97/2016.

HOOPER, E. (2016), «*Telling the Story*» *Sources of Tension in Afghanistan & Pakistan: A Regional Perspective (2011-2016)*, Barcelona, CIDOB.

HUMAN RIGHTS WATCH. (2017), «Afghanistan. Events of 2016», (en línea: <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/afghanistan>).

HUMAN RIGHTS WATCH. (2017), «Afghanistan's Torture Victims Deserve Redress», *Human Rights Watch*, (en línea: http://www.ecoi.net/local_link/344912/476025_en.html).

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. (2007), «Reforming Afghanistan's Police: Executive Summary and Recommendations», *International Crisis Group Asia Report*, N° 138.

JOINT U.S. - RUSSIA WORKING GROUP ON AFGHAN NARCOTRAFFICKING. (2013), *Afghan Narcotrafficking*, New York, EastWest Institute.

JONES, S. (2009), «U.S. Strategy in Afghanistan». *RAND Corporation*.

KABER KHALILI, M. (2016), *Afghanistan Decoded: Perspectives in Domestic and Foreign Affairs*, Kabul, Foundation of Vazhah Publication.

KATZMAN, K. & ROSEN, L. (2014), «Afghanistan: Drug Trafficking and the 2014 Transition», Congressional Research Service, 7-5700, R43540.

KATZMAN, K. (2015), «Afghanistan: Politics, Elections, and Government Performance», *Congressional Research Service*, 7-5700, RS21922.

KATZMAN, K. (2017), «Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy», *Congressional Research Service*.

KERN, S. (2006), «Can Afghanistan Be Rebuilt?», *Real Instituto Elcano*.

KHATTAK, D. (2017), «The New Cold War Politics in Afghanistan», *The Diplomat*, Features, (en línea: <http://thediplomat.com/2017/04/the-new-cold-war-politics-in-afghanistan/>).

KHEEL, R. (2017), «Top commander: Russia ‘legitimizing’ Taliban to undermine US, NATO,» *The Hill*, (en línea: <http://thehill.com/policy/defense/318741-top-commander-russia-legitimizing-taliban-to-undermine-us-nato>).

KIM, L. (2010), *The A to Z Guide to Afghanistan Assistance Eighth Edition*, Kabul, Afghanistan Research and Evaluation Unit.

KRAHMANN, E. (2016), «NATO contracting in Afghanistan: the problem of principal-agent networks», *International Affairs*, 92: 6, 2016.

KRONSTADT, K. y KATZMAN, K. (2008), «Islamist Militancy in the Pakistan-Afghanistan Border Region and U.S. Policy», *Congressional Research Service*.

KUGELMAN, M. (2017), «Danger on the Durand Line: Tensions Rise Between Afghanistan and Pakistan», *Foreign Affairs*, (en línea: <https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2017-03-02/danger-durand-line>).

KUMAR, N. (2017), «Afghanistan is the Front Line», *Time Inc.*, June 12, 2017, pp. 38-42.

LA VANGUARDIA. (2017), «Un general afgano condenado a más de siete años de prisión por corrupción», (en línea: <http://www.lavanguardia.com/vida/20170802/43286689869/un-general-afgano-condenado-a-mas-de-siete-anos-de-prision-por-corrupcion.html>).

LABORIE, M. (2010), «Documento Informativo 16/2010. Actores Armados No Estatales Y La Construcción Del Estado Afgano», *Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE*, 10/2010.

LABORIE, M. (2016), «Afganistán: Un Año Después de la ISAF», *Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE*, 07/2016.

LAIZ UGIDOS, J. M. (2009), «La Aplicación Española En Afganistán Del Concepto De Provincial Reconstruction Team», *Departamento De Operaciones. CESEDEN. Escuela Superior De Las Fuerzas Armadas- ESFAS. X CEMFAS*. 30 De Abril De 2009.

LAKHANI, S. y CORBOZ, J. (2017), «Illegal Mining in Afghanistan: A Driver of Conflict», *United States Institute of Peace, Peace Brief 226*.

LARDIÉS GRACIA, C. (2010), «Nueva Estrategia De La OTAN En Afganistán», *Escuela Superior De Las Fuerzas Armadas. ESFAS. CESEDEN. Departamento De Operaciones. XI CEMFAS*. 14 de mayo de 2010.

LARUELLE, M., PEYROUSE, S. y AXYONOVA, V. (2013), «The Afghanistan-Central Asia Relationship: What role for the EU?», *EUCAM, Working Paper N°13*.

LIVINGSTON, I. y O'HANLON, M. (2017), «Afghanistan Index: Also including selected data on Pakistan», *Brookings*, EDN May 25, 2017.

MAJIDYAR, A. (2017), «Afghan, Iranian Officials Spar over Tehran's Support for Taliban», *The Middle East Institute*, (en línea: <https://www.mei.edu/content/io/afghan-iranian-officials-spar-over-tehran-s-support-taliban>).

MAJIDYAR, A. (2017). «Iranian Support for Taliban Alarms Afghan Officials», *The Middle East Institute*, (en línea: <http://www.mei.edu/content/io/iranian-support-taliban-alarms-afghan-officials>).

MALEY, W. (2010), «Afganistán: reseña histórica y geográfica», *International Review of the Red Cross*, Diciembre de 2010, N.º 880.

MALEY, W. y LAMB, C. (2017), «Saving Afghanistan's Transition», *International Institute for Strategic Studies*, Discussion Meeting, (en línea: <http://www.iiss.org/en/events/events/archive/2017-7df9/april-674f/saving-afghanistans-transition-ed6e>).

MARGESSON, R. (2009), «United Nations Assistance Mission in Afghanistan: Background and Policy Issues», *Congressional Research Service*.

MASHAL, M y SCHMITT, E. (2016), «Afghan Security Crisis Sets Stage for Terrorists' Resurgence», *New York Times*, (en línea: <https://www.nytimes.com/2016/12/02/world/asia/afghanistan-security-terrorism-taliban.html>).

MASHAL, M. (2016), «Afghan Chief Executive Abdullah Denounces President Ghani as Unfit for Office», *New York Times*, (en línea: <https://www.nytimes.com/2016/08/12/world/asia/afghanistan-abdullah-ghani-taliban.html?mcubz=0>).

MATTHEWS, R. (2008), «Seeds and dragon's teeth: NATO struggles with an opium-funded war in Afghanistan», *FRIDE*.

MCINNIS, K. y FEICKERT, A. (2017), «Additional Troops for Afghanistan? Considerations for Congress», *Congressional Research Service*.

METZ, S. (2017), «To Save Afghanistan, the United States Must Be Willing to Walk Away», *World Politics Review*, 2/17/2017, p 1.

MILLEN, R. (2008), «Aligning a Counterinsurgency for Afghanistan», *Small Wars Journal*.

MILLER, C. (2010), «Endgame for the West in Afghanistan? Explaining the Decline in Support for the War in Afghanistan in the United States, Great Britain, Canada, Australia, France and Germany», *Strategic Studies Institute*.

MINISTERIO DE DEFENSA (2007), «Posible Evolución De Afganistán: Papel De La OTAN», *Centro Superior De Estudios De La Defensa Nacional*. Documentos De Seguridad Y Defensa N.º 7 marzo De 2007.

MOORE, R. (2010), «NATO's Partners in Afghanistan: Impact and Purpose», *UNISCI*, N° 22, pp. 92-115.

NAEEM, A. y QAEM, J. (2017), «Narcotics in Afghanistan: a multidimensional challenge», *International Institute for Strategic Studies*, Discussion Meeting, (en línea: <http://www.iiss.org/en/topics/security-s-and-s-development/narcotics-in-afghanistan-827f>).

NATO. (2017), «NATO builds on its support for Afghanistan», *NATO*, (en línea: http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_145516.htm).

NATO. (2017), «NATO's Resolute Support Mission in Afghanistan: Home», *NATO*, (en línea: <http://www.natolibguides.info/transition>).

NICHOLSON, J. (2017), «Statement for the Record by General John W. Nicholson Commander U.S. Forces-Afghanistan before the Senate Armed Services Committee on the Situation in Afghanistan», *United States Senate Committee on Armed Services*.

NORDLAND, R. (2017), «In Afghanistan, a Destructive 'Game of Thrones'», *The New York Times*, p. A5, (en línea: <https://www.nytimes.com/2017/08/18/world/asia/in-afghanistan-a-destructive-game-of-thrones.html?mcubz=3>).

O'HANLON, M. y DE ALBUQUERQUE, A. (2004), «Afghanistan Index: Tracking Variables of Reconstruction & Security in Post-Taliban Afghanistan», *The Brookings Institution*.

OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. (2017), «Afghanistan Weekly Field Report», *United Nations*, Week of 31 July – 6 August 2017.

OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN - MAEC. (2017), Ficha país: República Islámica de Afganistán.

OKDIARIO. (2017), «España estudia 'un incremento' de las fuerzas en Afganistán», *okdiario*, (en línea: <https://okdiario.com/espana/2017/06/29/espana-incremento-fuerzas-afganistan-1119784>).

OPEN DOORS. (2017), «World Watch List 2018: The 50 countries where it's most dangerous to follow Jesus», *Open Doors*, (en línea: OpenDoorsUSA.org/WWL).

PANDA, A. (2015), «Afghanistan: The Next Shanghai Cooperation Organisation Member?», *The Diplomat*, (en línea: <http://thediplomat.com/2015/10/afghanistan-the-next-shanghai-cooperation-organization-member/>).

PARTLOW, J. (2011), «In Afghan War, Haqqani Group Is 'Resilient' Foe», *Washington Post*, (en línea: <http://www.pressreader.com/usa/the-washington-post/20110530/285563786911106>).

PARTNERSHIP FOR PROSPERITY AND PEACE. (2016), «Communique. Brussels Conference on Afghanistan», *International Summit*, 05/10/2016, Brussels, (en línea: www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2016/10/Joint-communicue_pdf).

PELLICER, J. (2017), «El recurso humano en la doctrina para los escenarios de guerra asimétrica», *Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE*, 06/2017.

PILLALAMARRI, A. (2015), «Here's the Most Disturbing Thing About the Taliban Takeover of Kunduz,» *The Diplomat*, (en línea: <http://thediplomat.com/2015/10/heres-the-most-disturbing-thing-about-the-taliban-takeover-of-kunduz/>).

RADIO FREE EUROPE/RADIO LIBERTY. (2017), «235 Hostages Freed After Rare Joint IS-Taliban Attack in Afghanistan», *Radio Free Europe/Radio Liberty*, (en línea: http://www.ecoi.net/local_link/344892/476005_en.html).

RAMANI, S. (2017), «Understanding the Russia-Taliban Connection», *The Diplomat*, *The Pulse*, (en línea: <http://thediplomat.com/2017/08/understanding-the-russia-taliban-connection/>).

RAMANI, S. (2017), «What's Driving Russia-Pakistan Cooperation on Afghanistan?», *The Diplomat*, *The Pulse*, (en línea: <http://thediplomat.com/2017/05/whats-driving-russia-pakistan-cooperation-on-afghanistan/>).

RECCA. (2017), «The First Inter-Ministerial Meeting in the framework of preparations for the Seventh Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan», (en línea: <http://recca.af/?p=2454>).

REPÚBLICA ISLÁMICA DE AFGANISTÁN Y LA UNIÓN EUROPEA. (2016), «Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU», *EEAS*.

REPÚBLICA ISLÁMICA DE AFGANISTÁN Y LA UNIÓN EUROPEA. (2016), «European Union and Afghanistan sign Cooperation Agreement on Partnership and Development Munich», *Press Releases*, 18/02/2017- Unique ID: 170218_8, (en línea: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/20834/european-union-and-afghanistan-sign-cooperation-agreement-partnership-and-development_en).

REPÚBLICA ISLÁMICA DE AFGANISTÁN. (2015), «Self-Reliance through Mutual Accountability Framework (SMAF)», *GOA*, Kabul.

REPÚBLICA ISLÁMICA DE AFGANISTÁN. (2016), «Afghanistan National Peace and Development Framework (ANPDF) 2017 to 2021», *GOA*, Kabul.

RESOLUTE SUPPORT MISSION. (2017), «Resolute Support Mission (RSM): Key Facts and Figures», *NATO-OTAN*, EDN February 2017.

RISK ANALYSIS TEAM, AFGHANISTAN-A. (2017), «Daily Afghanistan. Xplored report», *GARDAWORLD*, EDN September 11.

RISK ANALYSIS TEAM, AFGHANISTAN-B. (2017), «Weekly Afghanistan. Xplored report», *GARDAWORLD*, EDN September 09.

ROGGIO, B. (2017), «Taliban controls or contests 40 percent of Afghan districts: SIGAR», *Long War Journal*, (en línea: <http://www.longwarjournal.org/archives/2017/05/taliban-controls-or-contests-40-percent-of-afghan-districts-sigar.php>).

ROSE, M. (2008), «Afghanistan: Some Recent Observations», *RUSI*, VOL 153 NO. 5, pp. 8-13.

RUÍZ ARÉVALO, J. (2014), *Afganistán. Claves para entender el pasado. Pistas para intuir el futuro*, Granada, Editorial Universidad de Granada, Mando de Adiestramiento y Doctrina.

RUÍZ ARÉVALO, J. (2016), «El Daesh en Afganistán. ¿Una amenaza real?», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 2, No. 2, p. 153-169.

RUIZ, J. (2015), «La Corrupción como Amenaza para la Estabilización Post-Conflicto. Lecciones Aprendidas en Afganistán», *Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE*, 92/2015.

RUIZ, J. (2017), «Lecciones aprendidas en escenarios complejos: ¿es posible aprender de las operaciones de estabilización?», *Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE*, 41/2017.

SAENZ PECO, F. (2011), «Revisión De La Operaciones Psicológicas De Nivel Operacional En Afganistán», *Escuela Superior De Las Fuerzas Armadas-ESFAS. Departamento De Operaciones. CESEDEN. XII CEMFAS*. 26 de abril de 2011.

SAFRANCHUK, I. (2017), «Afghanistan and Its Central Asian Neighbors: Toward Dividing Insecurity», *Center for Strategic & International Studies*, A Report of the CSIS Russia and Eurasia Program.

SÁNCHEZ, C. (2017), «Drogas ilícitas y terrorismo: vínculos reales e imaginarios», *esglobal*, (en línea: <https://www.esglobal.org/drogas-ilicitas-terrorismo-vinculos-reales-e-imaginarios/>).

SAZONOV, V.(2017), «Afghanistan as an Example of the Kremlin’s Hybrid Warfare-Why Russia is Arming the Taliban», *Diplomaatia*, No. 166/167, (en línea: <https://www.diplomaatia.ee/en/article/afghanistan-as-an-example-of-the-kremlins-hybrid-warfare-why-russia-is-arming-the-taliban/>).

SCOTT, C. (2007), «Assessing ISAF: A Baseline Study of NATO’s Role in Afghanistan», *British American Security Information Council*, March 2007.

SECRETARY-GENERAL. (2017), «The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security», *Report of the Secretary-General of the United Nations*, General Assembly, Security Council, Seventy-first session, Agenda item 36, 15 June 2017, A/71/932–S/2017/508.

SEN, A. (2017), «Erik Prince’s ‘Reckless’ Proposal for Afghanistan», *Atlantic Council*, (en línea: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/erik-prince-s-reckless-proposal-for-afghanistan>).

SEN, A. (2017), «Trump Will Need to Deepen US Engagement in Afghanistan», *Atlantic Council*, (en línea: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/trump-will-need-to-deepen-us-engagement-in-afghanistan>).

SHALIZI, H & SMITH, J. (2016), «Ties between Russia and the Taliban worry Afghan, U.S. officials», *Reuters*, (en línea: <http://www.reuters.com/article/us-afghanistan-russia/ties-between-russia-and-the-taliban-worry-afghan-u-s-officials-idUSKBN13W2XJ>).

SHALIZI, H. y MACKENZIE, J. (2017), «Kabul ‘Green Zone’ tightened after attacks in Afghan capital», *Reuters*, (en línea: <http://news.trust.org/item/20170806133248-3yev5/>).

SHAMS, S. (2015), «Who is fighting in northern Afghanistan?», *Deutsche Welle*, October 7, 2015.

SHANAHAN, A. (2017), «Afghanistan, Pakistan Ambassadors Agree on Need for Cooperation, But Not Much Else», *Washington Report on Middle East Affairs*, August/September 2017, pp. 57-58.

SHINN, J. y DOBBINS, J. (2011), *Afghan Peace Talks: A Primer*, Santa Monica, RAND Corporation.

SILVA, V. (2017), «Refugiados afganos, los grandes olvidados», *esglobal*, (en línea: <https://www.esglobal.org/refugiados-afganos-los-grandes-olvidados/>).

SIMON, S. y STEVENSON, J. (2009), «Afghanistan: How Much is Enough?», *Survival*, vol. 51 no. 5, pp. 47-67.

SIMPSON, J. (2015), «Afghan militant fighters ‘may join Islamic State’», *BBC News*, (en línea: <http://www.bbc.com/news/world-asia-29009125>).

SKWAREK, U. (2017), «Afganistán: las dimensiones medioambientales del conflicto», *Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE*, 10/2017.

SLOAN, S. (2010), «NATO in Afghanistan», *UNISCI*, N° 22, pp. 34-55.

SNOW, S. (2017), «Chinese troops appear to be operating in Afghanistan, and the Pentagon is OK with it», *Military Times*, (en línea: <https://www.militarytimes.com/news/pentagon-congress/2017/03/05/chinese-troops-appear-to-be-operating-in-afghanistan-and-the-pentagon-is-ok-with-it/>).

SOPKO, J. (2017), «Quarterly Report to the United States Congress», *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction*, EDN JUL 30, 2017.

SOUTH ASIA CENTER. (2017), «Regional Perspectives on US Strategy in Afghanistan», *Atlantic Council*, (en línea: <http://www.atlanticcouncil.org/events/past-events/regional-perspectives-on-us-strategy-in-afghanistan>).

STOLTENBERG, J. (2016), «Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the North Atlantic Council with Resolute Support operational partner nations», NATO, (en línea: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_138764.htm).

STOLTENBERG, J. (2017), «Doorstep statement by NATO Secretary General Jens Stoltenberg ahead off meetings of NATO Defence Ministers», NATO, (en línea: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_145381.htm).

TARZI, A. (2017), «Iran, Russia, and the Taliban: Reassessing the Future of the Afghan State», *Foreign Policy Research Institute*, E-Notes, (en línea: <https://www.fpri.org/article/2017/06/iran-russia-taliban-reassessing-future-afghan-state/>).

TELLIS, A. y EGGERS, J. (2017), «U.S. Policy in Afghanistan: Changing Strategies, Preserving Gains», *Carnegie Endowment for International Peace*, EDN May 2017.

THE FUND FOR PEACE. (2017), «Fragile States Index», *The Fund For Peace*, (en línea: <http://fundforpeace.org/fsi/2017/05/14/fragile-states-index-2017-annual-report/>).

THE SOUFAN GROUP. (2017), «A Worsening U.S. Quagmire in Afghanistan», *The Soufan Group*, TSG IntelBrief, (en línea: <http://www.soufangroup.com/tsg-intelbrief-a-worsening-u-s-quagmire-in-afghanistan/>).

THE SOUFAN GROUP. (2017), «A Worsening U.S. Quagmire in Afghanistan», *The Soufan Group*, TSG IntelBrief, (en línea: <http://www.soufangroup.com/tsg-intelbrief-a-worsening-u-s-quagmire-in-afghanistan/>).

THE WHITE HOUSE. (2017), «Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia», *The White House Office of the Press Secretary*, (en línea: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/08/21/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-and-south-asia>).

THEIR, A. y WORDEN, S. (2017), «Political Stability in Afghanistan: A 2020 Vision and Roadmap», *United States Institute of Peace*, Special Report 408.

THOMPSON, M. (2015), «Kunduz's Fall to a Resurgent Taliban May Signal Deeper Woes for U.S.-Backed Government», *Time*, (en línea: <http://time.com/4055579/afghanistan-kunduz-taliban/>).

TOLO NEWS. (2016), «Ghani's Management Style Under Scrutiny», *TOLONews*, (en línea: <http://www.tolonews.com/afghanistan/ghanis-management-style-under-scrutiny>).

TOLO NEWS. (2017), «Afghanistan Sets New Record In Opium Production», *TOLONews*, (en línea: <http://www.tolonews.com/node/43591>).

TRADOC CULTURE CENTER. (2011), *Afghanistan Smart Book*, Ft. Huachaca, AZ.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. (2017), (en línea: <https://www.transparency.org/country/AFG>).

UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN AFGHANISTAN. (2017), «Midyear Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict», (en línea: <https://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports>).

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUG AND CRIME. (2016), «Regional Programme for Afghanistan and Neighbouring Countries», *UNODC*, pp. 2-8.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. (2009), «Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium», *UNODC*.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. (2009), «Afghanistan Opium Survey 2009: Summary Findings», *UNODC*.

USAID. (2017), «Afghanistan-Complex Emergency», *USAID from the American People*, Fact Sheet #3, Fiscal Year 2017.

VARESANO, P. (2007), «El Afganistán de los talibanes antes de la intervención de los Estados Unidos», *Departamento Específico de Tierra, CESEDEN, Escuela Superior De Las Fuerzas Armadas. VIII CEMFAS. 23 de abril de 2007*.

VICENTE, Á. (2017), «Afganistán tras el declive del califato y la amenaza yihadista global», *Real Instituto Elcano*, 7/21/2017, (en línea: https://blog.realinstitutoelcano.org/afganistan-tras-declive-califato-amenaza-yihadista-global/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+BlogElcano+%28Blog+Elcano%29).

WEIGAND, F. (2017), «Afghanistan's Taliban-Legitimate Jihadists or Coercive Extremists?», *Journal of Intervention and Statebuilding*, DOI:10.1080/17502977.2017.1353755.

WONG, E. (2015), «Exploring a New Role: Peacemaker in Afghanistan», *New York Times*, (en línea: <https://www.nytimes.com/2015/01/14/world/asia/exploring-a-new-role-peacemaker-in-afghanistan.html?mcubz=0>).

WONG, E. y MASHAL, M. (2015), «Taliban Representatives Meet with Afghan Envoy in China», *New York Times*, (en línea: <https://www.nytimes.com/2015/05/26/world/asia/taliban-and-afghan-peace-officials-have-secret-talks-in-china.html?mcubz=0>).

WORLDOMETERS. (2017), «AFGHANISTAN POPULATION LIVE», (EN LÍNEA: [HTTP://WWW.WORLDOMETERS.INFO/WORLD-POPULATION/AFGHANISTAN-POPULATION/](http://www.worldometers.info/world-population/afghanistan-population/)).

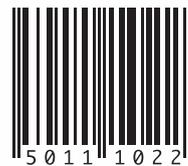
WRIGHT, R. Y SAIIFI, S. (2016), «PAKISTAN TO AFGHAN REFUGEES: LEAVE OR BE DEPORTED», *CNN*, (EN LÍNEA: [HTTP://EDITION.CNN.COM/2016/11/14/ASIA/AFGHAN-PAKISTAN-REFUGEES-DEADLINE/INDEX.HTML](http://edition.cnn.com/2016/11/14/asia/afghan-pakistan-refugees-deadline/index.html)).

ZAHID, F. (2017), «PAKISTAN: SHOULD NEW U.S. AFGHANISTAN STRATEGY CONCERN MILITANT LEADERS?», *MILITANT LEADERSHIP MONITOR*, VOL. 8, ISSUE 8, (EN LÍNEA: [HTTPS://JAMESTOWN.ORG/BRIEF/PAKISTAN-SHOULD-NEW-U-S-AFGHANISTAN-STRATEGY-CONCERN-MILITANT-LEADERS/?MC_CID=E4FF229C9B&MC_EID=50BB3D67F8](https://jamestown.org/brief/pakistan-should-new-u-s-afghanistan-strategy-concern-militant-leaders/?MC_CID=E4FF229C9B&MC_EID=50BB3D67F8)).

ZAHID, F. (2017), «PAKISTAN'S CVE PROGRAMME: AN OVERVIEW OF ACHIEVEMENTS AND CHALLENGES», *S. RAJARATNAM SCHOOL OF INTERNATIONAL STUDIES COUNTER TERRORIST TRENDS AND ANALYSES*, ISSN 2382-6444, VOL. 9, ISSUE 6, PP. 11-16.

«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».

ISSN: 0464-3755



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA
GENERAL TÉCNICA

ESCUELA
DIPLOMÁTICA
ESPAÑA 